

علي مولا

جاك دوه نيدييه دي فابر

الدولة

ترجمة

أحمد حسيب عباس

مراجعة

د. ضياء الدين صالح



الدولـــة

تأليف

جاك دونديه دى فابر

وزارة الثقافة

الهيئة العامة لقصور الثقافة



مقدمة

«جاك دون ديوه دى ڤابر» — مؤلف هذا الكتاب ، نائب بمجلس الدولة الفرنسى وأستاذ بمعهد الدراسات السياسية بجامعة باريس ، حيث يتعمق المتعطشون الى العلم دراسة النظم والأصول العامة ، ويختار أعضاء هيئة التدريس فيه من أساطين الفقه وفحول رجال القانون . ولقد انعقد لهذا المؤلف لواء العلم والعمل . فإلى جانب الناحية النظرية من مادته التى تأصل فيها ، وهى مادة القانون العام ، توافرت له الناحية العملية من فنه ، إذ باشر تطبيق قواعد القانون الادارى على مختلف الأقضية والمنازعات بين جهات الإدارة على تعددها وبين الأفراد .

وغنى عن البيان أن مجلس الدولة فى فرنسا هو الينبوع الذى انبثقت منه نظريات القانون الادارى وأصول تنظيم الجهاز الحكومى وهو الذى أرسى فى هذا المضمار قواعد ذات بال خلال قرن ونصف من الزمان . وليس هذا القانون فى حقيقة أمره إلا من خلق وصقل القضاء الادارى أولا وأخيراً .

هذا الكتاب على ضيق حيزه قد ضم بين دفتيه شتات المرافق العامة التى تشغل بال الدولة والمشاكل التى تواجهها فى مختلف نواحى نشاطها .

ولئن كان الفقيه الكاتب قد حرص إصالة على أن يستعرض أهم المشكلات التى حاطت يبلاده فى الداخل والخارج . فإن منها ولا شك ما هو كبير الشبه بما يجرى فى الكثير من البلاد الأخرى . من ذلك مشاكل تربية النشىء ، والشئون الاجتماعية ، والاقتصادية والمالية ومسائل العمل والعمال ، وتدخل الدولة لمنع سيطرة رأس المال على الرأى العام .

والمؤلف إذ جمع بين ناصيتى الفقه والقضاء كان واثقا من فنه عندما عرض لما تناوله من مشكلات وكلما اقترح ما يراه من تقويم . إليك مثلا الفصل الذى عقده عن الدستور الفرنسى وما أبرزه من مساوىء عدم الاستقرار الوزارى هناك . ذلك الداء السياسى العضال الذى يحاول « فليكس جيار » رئيس الوزارة الفرنسية القائمة أن يجد له علاجا حازما فى تعديل الدستور عله يفلح فى انقاذ الجمهورية الرابعة من أن تصبح فى خبر كان بعد تأميم القناة المصرية وانتصار بلادنا فى معركة السويس . أو قل بعد أن أثخنتها حروب التحرير الجزائرية جرحا . .

فلما أن تصدى المؤلف لموضوع (الدولة والسياسة الخارجية) فى الفصل الثامن من كتابه ، أشاد بما نص عليه الدستور الفرنسى الحديث الذى أعقب غزو الألمان لأقاليم فرنسا ، الصادر فى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ من تغليب أحكام المعاهدات التى تعقدها وتصدق عليها

فرنسا على نصوص القانون الوطنى ولو تعارضت الأولى مع الثانية . وفى ذلك قالت المادة (٢٦) — « المعاهدات الدبلوماسية التى يتم التصديق عليها وفقاً للأوضاع الدستورية ، حتى ولو تعارضت مع نصوص القوانين الفرنسية ، يكون لها قوة القانون بل وتسمو عليه » . وبذلك استقرت الأوضاع التى كانت محل اجتهاد الفقهاء وتفسير القضاء ردحا من الزمن — ثم إستطرد « جاك » فى أسلوب شيق دقيق فقرر أن الكثير من المعاهدات الدولية المعاصرة اتجهت نحو إنشاء منظمات عالمية (Organisations supranationales) تعلو فى سلطانها ورسالتها على سيادة الدولة ، وإن اشتد بأسها . من ذلك مثلا فى المجال العالمى : هيئة الأمم المتحدة ، (O.N.U.) . والمنظمة الدولية للتربية والعلوم والثقافة (U.N.E.S.C.O.) والمنظمة الدولية للطيران المدنى (I.C.A.O.) وصندوق النقد الدولى (F.M.I.) . وفى المجال الأوربى : — المجلس الاقتصادى الأوربى والسوق الأوربية المشتركة ومجلس وزراء الهيئة الأوربية التى تشتمل على جمعية مكونة من ممثلين للشعوب لا لحكومات بلادهم .

ويرى المؤلف أن مشاكل التنظيم الدولى لا يمكن تسويتها بأسلوب ديمقراطى أصيل إلا عن طريق إيجاد برلمان دولى ..

القاهرة فى أول فبراير سنة ١٩٥٨

دكتور ضياء الدين صالح
المستشار بالمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة

الفصل الأول
الدولة كفكرة

يقول ڤولتير فى كتابه (القاموس الفلسفى) «أننى لم ألتق حتى اليوم بشخص إلا وكأنه قد مارس شئون الحكم فى دولة من الدول . ولست أعنى بذلك السادة الوزراء ممن قاموا بإدارة الحكم لمدة عامين أو ثلاثة أعوام أو حتى ستة شهور أو بضعة أسابيع . وإنما أعنى أولئك الذين يبدون آراءهم ويعرضون مذاهبهم حول مائدة العشاء ، أو فى مكاتبهم ، عن الحكم وإدارة دفة شئونه ممـا يمس أمور الإصلاح فى الجيش والكنيسة والقضاء والشئون المالية» . هذا الرأى من ڤولتير لا يزال قائماً على أساس سليم . وربما كان النظر إلى الدولة بوصفها مجموعة من الشئون التى تثير اهتمام الكافة هو من أفضل ما يمكن أن تعرف به . وتنظم الديموقراطية هذه العناية وترعاها محافظة منها على طابعها العام وتستقى منها الأصول والأركان وقد يكون من الفطنة ، ونحن فى مستهل هذا التحليل الذى لا يتجاوب مع ما قاله مونتيسكيو (إذا لم يكن لدى الإنسان جديد يقول به نخير له أن لا يتكلم) ، التذكير بأن الدولة ليست إلا طائفة من صدى الأفكار الجماعية وترديداً للانفعالات الذهنية العامة . ونحن إذا فسرنا قول مونتيسكيو

هذا تفسيراً حرفياً اقتصرنا على الامتناع عن الجهر بالقول حتى لا نزعج أسماع الغير بمانقول ، وانصرفنا إلى الكتابة ، فإن القلم أهون بكثير من القول فى إيذاء مشاعر الناس .

وتعبير « دولة » ليس قديماً للغاية ومع ذلك فإن أغلب الأفكار التى يثيرها ذلك التعبير فى الذهن على أنها فكرة للسلطة والنظام ترجع إلى عهدالمدينة اليونانية والأمبراطورية الرومانية . وفى القرن السادس عشر بدأ استعمال كلمة الدولة بمعناها الحديث فى اللغة السياسية بعد أن كانت تتعارض مع الحلم القديم لفكرة السيادة العالمية فى طابعها المثلث : الرومانى والمسيحى والجرمانى . وفكرة الدولة تحدد ظهور السلطات المطلقة ، المحددة من حيث المكان محصورة داخل خطوط مرسومة وتتصل بشعب معين وتسجل ثورة الملكيات على السيادة الأمبراطورية والسيادة البابوية وهى مرتطبة بالصراع بين الملكية الفرنسية والبيت المالك فى النمسا والحروب الدينية وأخيراً بمعاهدة وستفاليا . . .

وكلمة الدولة تثير فى الذهن أولا فكرة السلطة ونعنى بها السلطة الفعلية والمحمية والمنظمة . والدولة شكل من أشكال التنظيم الإجتماعى ، تكفل الأمن لنفسها والرعاية لبنيها ضد الأخطار الخارجية والداخلية وتحقيقاً لهذا الغرض فإنها تملك القوة المسلحة والكثير من وسائل الإكراه والقمع . ولا تقوم دولة بدون تماسك إجتماعى على درجة

عالية و تنظيم متدرج يسمح لها بنشر سلطانها و تنفيذ قراراتها . وحقوق الإنسان وحقوق المواطنين وحق الدفاع أكثر قابلية للاستغلال الشعبي من أمن الدولة . ووجود الدولة أول ضمان لتلك الحقوق التي لا يتسنى الدفاع عنها إلا بقيام هيئات من البوليس والجيش والنيابة العمومية تضطلع بدور لا يقل أهمية عن دور أفراد الجماعات والنقابات والمحامين . وفي ذلك يقول اهرنج "Ihering" « أن انعدام القوة المادية هو الخطيئة الكبرى التي لا غفران فيها ولا صفح بشأنها من جانب الجماعة الإنسانية التي لا تقر هذا النقص . فوجود دولة ليس لها قوة الإكراه المادية شيء متناقض في ذاته » . وهذا القول لا يفصح عن أمر أخلاقي أو غير ذلك وإنما فيه تفصيل للتعريف ولا يصح فصل وظائف الدولة عن سلطاتها ولا مهمتها عن سلطانها لأن الخدمات التي تؤديها تمتزج بالحقوق التي تمارسها لجميع أنواع المساعدات والأعمال التي تقوم بها الدولة هي أداة السلطة السياسية وسبيل الحكم . فالبوليس يحمي أرواح الأفراد وأموالهم ولكن قوته تسلط على وزير الداخلية هيبة عالية مرموقة ، والتعليم العام ينشر المعرفة ويهذب العقول ، والمعونة الإقتصاديه أو الإجتماعية التي تبذلها الدولة الحديثة في سخاء متواصل تؤدي إلى زيادة المركزية في المسائل المالية . وكلما زاد عدد من يحسبون لأنفسهم حقوقاً قبل الدولة كلما زاد عدد من يخضعون لنفوذ حكامها . ويصعب في المجال السياسي تصور الحماية من غير سيطرة فالنظام الإداري الشائع في الدولة الحديثة هو في وقت واحد وسيلة

لإشباع حاجات الجمهور والمطالب السياسية للرأى العام كما هو أداة من أدوات القوة للمسيطرين عليه. وتقاس سلامة بنيان الدولة بقدرتها على تحويل تيارات الرأى العام والأمانى الشعبية إلى وسائل للسيطرة كما تقاس بمدى إخضاع هذه الوسائل لتلك التيارات وهاتيك الأمانى.

ولما كانت الدولة فعالة فأنها تتضمن أيضاً القدرة على أن تسود كل ما عداها والكفاية لتنظيم نفسها بعيدة عن كل خضـــوع. وهذه السيادة تتأكد فى الميدانين الداخلى والخارجى معاً وفى وقت واحد. فالدولة هى الحكم الأعلى فى الصراع الدائم بين جميع القوى الإجتماعية ولا يخضع سلطانها من الوجهة المادية أو الأدبية لأى سلطة أخرى سواء تعلق الأمر بتنظيمات نقابية أوبطوائف دينية أو بجماعات مهنية أو سياسية، كما تتميز الدولة أيضاً فى الجماعة الدولية بمستوى عال من الاستقلال والحرية فى التصرف. ولا شك فى أنه توجد حكومات غير متمتعة بالسيادة وأن هناك قانوناً دولياً يضع بعض القيود على السيادة. ولكن سيادة الدول فى الوقت الحاضر هى مبدأ أساسى بالتطبيق للقانون الدولى وتعبير الدولة التى لا سيادة لها هو فى الحقيقة نوع من الحكومات المحلية التى تدخل فى نطاق الدولة ذات السيادة نفسها. وفضلا عن ذلك فأن الديموقراطية قد عززت فكرة السيادة باعطائها أساساً شعبياً وسنداً عاطفياً مشتركاً، وليست سيادة الدولة فى نظر الديموقراطية سوى التعبير عن حق الشعب فى تقرير مصيره

فهى تقدس سيادة الإرادة الشعبية وتوثق الرابطة بين الوطنية وبينها ، ولعلها هى الرابطة التى يتميز بها عصرنا هذا .

والدولة بوصفها سلطة فعالة وسلطة ذات سيادة تعرف أيضاً بأنها سلطة شرعية . وموافقة الرأى العام على سلطة الدولة هى أحد العناصر المكونة لها . وقد قال أفلاطون (لا تتول فى الدولة القيام بأعمال أكثر مما تستطيع أن تقنع به غيرك) وسلطة الدولة تفترض على الدوام قدرتها على الإكراه وإن كان إكراهاً غير مفيد فى أغلب الأحيان . وتلك السلطة مسلم بها ولكنها لا تدوم إلا إذا اقتصرت القوة على قمع التمرد فى حدود ضيقة وهى تستند إلى أساس نفسى من الرضاء البين . وقد عبر هيوم "Hume" عن ذلك بقوله (لما كانت القوة دائماً فى جانب المحكومين فليس للحاكمين ما يسندهم سوى قوة الرأى العام التى هى وحدها الدعامة التى ترتكز عليها الحكومة) وهو قول ينطبق عليه أكثر الحكومات إستبداداً وأشدها صبغة عسكرية كما ينطبق على أكثرها حرية وأوسعها شعبية . وقد استطاع سلاطين مصر وأباطرة روما قيادة رعاياهم المسالمين كعجماوات لا تفكير لها ، ضد شعورهم وميولهم . ومع ذلك فقد اضطروا أن يسوسوا على الأقل مماليكهم وكتائب الحرس الأمبراطورى كما يجب أن يساس الرجال عن طريق الرأى العام .

فالدولة كفكرة إذن هى مسألة نفسية إلى حد كبير ، والدولة

بمثابة شركة إجتماعية يقبل رعاياها على وجه العموم، حرصاً على تسوية منازعاتهم ، السلطة المنظمة التى تعترف الدول الأجنبية بوجودها . ومبدأ الشرعية هو المظهر الروحى للسيطرة والظاهرة الأخلاقية للاكراه : فإذا هيأت الدولة المتحررة للمواطنين الفرصة لأن يفكروا كما يشاءون فإنها تقوم فى ذلك على الاعتراف العام بوجودها وبسلطتها وعلى الإتجاه إلى حد كبير نحو قبول وظائفها وعملها . فيستحيل إذن تصوير الدولة على أنها لون من أشكال الإكراه الخارجى المحض لا يقيد الرأى ولا ضمائر الأفراد . وقد يكون من المؤكد أن مساهمة هؤلاء الأفراد فى عملها قاصرة أو عن غير وعى أو بلا أثر ، ولكن سلطانها يستند عندئذ إلى امتناعهم ونشاطها إلى موقفهم السلبى . والديموقراطية . تحاول فضلا عن ذلك تأصيل الصراع من أجل السلطة وتنظيم مشاركة الجميع فى الحياة العامة ، وهى لذلك تلقى ضوءاً كاملا على الناحية النفسية لفكرة الدولة وعلى القيمة الروحية للسلطان. ولعلها فكرة قديمة أن الدولة تسمو على الثورات وأن وحدتها تتخطى ما يصيب الحياة العامة من صدع وانفصال . فحكومة الثورة غالباً ما تضطر ، وإلى حد كبير ، إلى الاعتراف وقبول الوضع الذى خلقته سابقاتها ومهما يكن مبلغ وعودها وبرنامجها من الطموح فلا يكون تطبيقها ممكناً إلا على مراحل متلاحقة . وفى مستهل الثورة وضع القانون الصادر فى ١٧ يونيو سنة ١٧٨٩ الدائنين للدولة فى رعاية وشرف الفرنسيين . وهكذا تعبر وحدة الدولة واستمرارها ، رغم

الاضطرابات والانقسامات السياسية عن حاجة أساسية إلى الاستقرار والتضامن الاجتماعى . وفوق ذلك فإن تكوين الدولة تكويناً ديموقراطياً يعين على تفهم مشروعية السلطة عن طريق اتباع إجراءات متلائمة ويرمى ذلك التكوين الديموقراطى إلى إحلال المعارك الإنتخابية محل الحروب الأهلية والأزمات الوزارية محل الانقلابات الحكومية ومسئولية الحكومة أمام البرلمان محل الأقضية السياسية . وهو يستهدف حل النزعات الثورية المعقدة والكامنة فى الرأى العام وذلك عن طريق اتباع أسلوب عقلى عميق كما يستهدف بذل مجهود نحو إدماج الآراء المتضاربة فى صلب الدولة ذاتها وكذلك الميول والاتجاهات التى قد تهدد سلطانها وتضر بسلامتها واستقرارها ، بل ويتجه ذلك التكوين إلى تعزيز قوتها وتحصين مركزيتها .

وتعرف الدولة أيضاً بشخصيتها فيقال مثلا أن الدولة هى الأمة أو الجماعة منظوراً إليها على أنها شخص معنوى . وليست هذه المقارنة فى الواقع عديمة الجدوى فأن القول بأن الدولة هى شخص معنوى هو من جهة توكيد لوحدتها وخلق لمبدأ التجانس بين نشاط الهيئات المختلفة التى يشع منها سلطانها وهو من جهة أخرى إعتراف بأنها تخضع نفسها ، على غرار الأفراد والهيئات الأخرى ، لقواعد قانونية ثابتة ومستقرة . كما تخضع لهذه القواعد علاقاتها مع تلك الهيئات وأولئك الأفراد — وما شخصية الدولة بطبيعة الحال سوى رمز إلى مجهود يبذل لجعل مجموعة الروابط الاجتماعية للهيئة السياسية مطابقة للعقل

والمنطق محافظة على كيان علاقات تزداد مع الأيام تدرجاً وتشعبا وتركيزاً وهى تسعى إلى أن تخلق من تنظيم هو بطبيعته جاف التكوين شيئاً آخر بعيد الشبه عن تلك الصورة التحكمية المطموسة المعالم. فالدولة تدفع ديونها والدولة تفى بوعودها والدولة تجبر الأضرار الناجمة عنها ولا يستند تدخلها هذا فى الحياة الاجتماعية على ما لها من سلطة تقديرية وإنما هو رهين بتنظيم لائحى ترسم أصوله القواعد القانونية على غرار الطوائف والهيئات . . .

والدولة الحديثة دولة ديموقراطية يخضع تنظيمها لرقابة الشعب عن طريق مزدوج هو النظام الإنتخابى فالبرلمانى ، ثم نظام اللامركزية. فنجد أن الهيئات الإدارية خاضعة من جهة لحكومة مسئولة أمام مجلس منتخب أو أمام الشعب ومن جهة أخرى تلعب الهيئات النيابية دوراً متزايداً فى دولاب الإدارة على مختلف درجاتها وتعدد فروعها. وانتشار الديموقراطية يؤثر على وظائف الدولة وعلى تركيبها معاً ويزيد من مجال نشاطها وسلطانها . كما يفصل فى نفس الوقت أقسامها ويضاعف من وسائل الرقابة المفروضة عليها. والأخذ بمبدأ الاقتراع العام وتكوين الأحزاب الكبيرة أدى فى الواقع إلى تطور تشريعات التضامن والتقدم الاجتماعى ، والرقابه الديموقراطية على النشاط الاقتصادى . وإذا كانت الأنظمة التحريرية قد تولدت عن الرغبة فى الحد من سلطان الملوك المطلق فسرعان ما نشأ عن اندفاعها نحو

السلطة المركزية مشبعة بالأمانى القومية إزدياد أوجه نشاط الدولة وتقوية نفوذها وتعدد وسائلها فى ميدان العمل ، ويحق لنا أن نتساءل عما إذا كان فى وسع الرأى العام المختلف مع البرلمان أن يوجه مثل هذه المجموعة الكبيرة والمعقدة ، وعما إذا كان القصور فى تنظيم السلطة المركزية وكذلك تعاقب الأغلبيات يتلاءمان مع تلك المسئوليات الواسعة النطاق . وعما إذا كان تدخل المصالح الذاتية فى حلبة الصراع السياسى لا يكون من شأنه قلب الأوضاع . ذلك أن الديموقراطية الاجتماعية بحكم الوظائف التى تضطلع بها والمطامع التى تثيرها تضاعف الأخطار التى تتعرض لها الديموقراطية البرلمانية بالنظر إلى ضعف حكومتها وتقلب سياستها . تلك الأخطار التى يكتنفها الضعف والاختلال فى توازن السلطات وقد اعتبرهما فولتير أخطر عيوب الجمهورية فى قوله « أن أبلغ معايب الجمهورية المتمدينة يمثله ما تذكره الخرافة التركية عن الوحش الكثير الرؤوس وعن الآخر الكثير الأذناب » . فتعدد الرءوس يضر بعضها البعض وتكاثر الذيول تتبع رأساً واحداً يود أن يلتهم كل شىء ، وهذا الوحش لم يفتقد رءوسه ولا أذنابه منذ أيام السلطان التركى وأيام فولتير .

والدولة المعاصرة تقوم على أساس من حكم القانون ، وهذه العبارة تعنى من ناحية أن تصرفات الحكومة خاضعة لقواعد ثابتة ومستقرة ومن ناحية أخرى يستطيع الأفراد أن يطالبوا باحترام تلك القواعد عن طريق التمسك ، فى مواجهة الحكومة ، بحقوقهم أمام قضاة

يتمتعون باستقلالهم ، فالقواعد العامة للتضامن الاجتماعى وللرقابة الإقتصادية التى يسنها المشرع الحديث لا يمكن أن تؤتى ثمارها كاملة ما لم يكن أصحاب الشأن من القدرة بحيث يدركون معانيها وفحواها ويحرصون على الإفادة منها . وبغير ذلك نكون بصدد أداة فاسدة من معاول الديموجاجية والديكتاتورية . وفى ذلك يقول ماك إيلوين Mac Ilwain أن القدماء كانوا يتحدثون عن القانون بلغة السياسة أما اليوم فأننا نتحدث عن السياسة بلغة القانون ولا يرجع عمق هذه العبارة الخادع إلى غموضها وإنما إلى التعبير عن الدور الذى تلعبه المذاهب الفكرية والألفاظ القانونية فى الحياة السياسية والاجتماعية وفى تنظيم أشكال النشاط الإنسانى المختلفة التى تزداد تعقيداً يوماً بعد يوم . وكذلك إلى تعدد الجزاءات التى توقعها المحاكم على مخالفة هذا التنظيم . على أن الصراع الاجتماعى والسياسى ، شأنه فى ذلك شأن المنازعات بين الأفراد ، لا يفلت من هذا النحو من التفكير العقلى. والدولة الديموقراطية مثلها فى ذلك مثل[١] جليفر الذى شبه نفسه به أحد رؤساء الوزارات الذى كان فى مركز مهدد وهو لم يعد الصواب فى ذلك ، هى التى تهيء لتشريعها ولإدارتها ولقضائها الجو الصالح لنسج شبكة محكمة من الروابط القانونية الوثيقة لكبح جماح سلطانها المطلق والحد من اندفاعه .

---

(١) Gulliver هو بطل قصة سويفت Swift رحلات جليفر (١٧٢٦)

وتشبه الدولة الحديثة دائرة بسكال التى يوجد مركزها فى كل مكان ولا يوجد محيطها فى أى مكان فليس هناك مشكلة سياسية فى ذاتها وإنما توجد مسائل تنظيم اجتماعى فحسب يستأثر بها الرأى العام ويخضع لها ممارسة الحكومة لسلطاتها . فالدولة هى الأطار الذى تحل فى نطاقه هذه المسائل ويضم مجموعة حلولها المتعاقبة المتشابكة. وعلى تعاقب السنين وتباين اتجاهات الرأى العام نرى القضاء والكنيسة والتعليم والصناعات الثقيلة والنقل تمد روابطها وتحكم علاقاتها بالدولة . فصيانة الكاندرائيات وزراعة الزهور وإنتاج العطور وتصميمات الأزياء هى من المرافق العامة أو قد تكون منها وتحوطها الرعاية باسم الصالح العام ، ومن ثم يمكن أن نعرف الدور الذى تلعبه الدولة مع بيان حدوده بما أصاب التشريع من تطور والحكومة من نشاط فى ظل الاتجاهات السياسية وما اعتنقه منها الرأى العام .

وهكذا يكتنف الغموض التام فكرة الدولة فهى من جهة ، السلطة العليا المترفعة التى تقوم برسالة الحكم الذى لا راد لقضائه بين مختلف القوى الجماعية المتصارعة . ومن ثم فالدولة تعبير عن وحدة الجماعة . ومن جهة أخرى إذا كانت السلطة السياسية تتحكم نظرياً فى سائر السلطات على مختلف صورها فالدولة يجب مع ذلك أن تكون فى عدادها بل ما هى إلا إشعاع لها . ووحدة الدولة مجاز لا يخلو من فائدة ولكنه مجاز على كل حال وبخاصة فى نظام تتبعثر فيه السلطة

إلى ما لا نهاية تفادياً لخطر إساءة استعمالها ويتوزع فيه السلطان بين طائفة من الهيئات مستقل بعضها عن بعض إلى حد ما إلا وهى هيئة الناخبين والبرلمان والحكومة والقضاء ، ومختلف الجماعات . فالدولة هى المركز الهندسى والوحدة المثالية لكل تلك النقاط التى تقوم بعمل الميزان . وهى السيد القوى الفعال الذى يحيا فى أذهان رعاياه فى صورة خيال مثالى . وما هى بذلك إلا بمثابة تفاعل عقلى متجه نحو أثر فعال . وتبدو أهمية معنى الدولة لدى القادة والموظفين والوزراء والنواب مما يبذلونه من جهد يرمى إلى توحيد وتنشيط عناصرها المتفرقة ، فيما يتجهون إليه من خلق كائن لا يكون مجرد تعبير فارغ . ومعنى الدولة يعسر تحديده حقاً . فهو خليط محكم من الكبرياء والتواضع معاً ومزيج مركز من السلطة الشخصية والتنظيم المستساغ من سلطان الإرادة والتفانى فى خدمة المرفق العام . وهو شعور بالمسئولية عن المصير الجماعى القومى وفى الوقت نفسه شعور بوجود سلطة أعلى تحتفظ لنفسها بتساميها عما عداها حتى عند ما تشارك فى العمل ويمثلها فى هذا عدم مسئولية رئيس الدولة . فإذا كان الوطن قد ظل وفياً لنظام رئيس الجمهورية ووريث التقاليد المزدوجة لنظامى الملكية والأمبراطورية فإن ذلك لم يكن ابتغاء إضافة توقيع فى ذيل بعض المراسيم أو بقصد تعيين تقليدى لرئيس الوزراء الذى كثيراً ما يشوبه سوء الاختيار ، بل ولا حرصاً منه على استبقاء حق العفو المطلق أو التقرير بإلغاء وظيفة قائمة أو اعتناقاً منه للفكرة الفلسفية عن سلطة

محايدة للمحافظة على التوازن بين مختلف القوى السياسية التى تتصارع فيما بينها . . . وإنما يرجع ذلك للعقيدة الراسخة بأن الدولة كائن آخر غير الأساليب السياسية والمناورات البرلمانية بل وغير الإدارة التى هى من صنعهما .

وإذا كانت هنالك فكرة واحدة عن الدولة يقبلها الناس عموماً وإن غمضت بعض الشىء فأن التاريخ يضفى على كل دولة أسلوباً وتكويناً مبتكراً . ويبدو أن الطابع المميز للنظام الفرنسى من هذه الوجهة هو ما سبق قيامه من إدارة مركزية تدريجية متحكمة بزغت فى ظل النظام القديم ثم أعادت الأمبراطورية الأولى ترتيبها وعملت على تطورها فى نطاق نظام منسق أرست الثورة قواعده . ومن هذا الأصل إنحدر مجلس الدولة الفرنسى والإدارة المركزية والأقليمية والمرافق العامة المستقرة . وفى ذلك قال جيرودوالفرنسى Giraudoux إننا بصدد نظام ديوانى ودولاب إدارى خفف من حدته عدم الإستقرار الوزارى والأولى أن نقول خفف من حدته وحماه . النظام البرلمانى والتشريع الجمهورى قد سايرا هذا التنظيم بادىء الأمر ثم غيراه تدريجياً ، وإن كان هذا التغيير قد تم فى بطىء وعاشت فرنسا ردحاً طويلا دون أن تكون لها الإدارة التى تلائم سياستها ولا التشريع الذى يتفق مع مذهبها الفكرى . وما زال هذا التاريخ يعلل إلى اليوم الكثير من خصائص الحياة السياسية العامة عندنا

سواء تعلق الأمر بنظرة الفرنسيين إلى نظامهم الإدارى أو بقلة ثقة البرلمان بالحكومة أو بالجدل السياسى حول المشاكل الهامة أو الدعاية الانتخابية . لقد ازدهرت الجمهورية على حساب التراث القديم من السلطان ومن التنظيم ومن الثروة . وما عنيت يوماً بتجديد شبابها الأمر الذى لا مفر منه اليوم . « فى هذا كتب (Foncin) فى مجلة باريس عام ١٨٩٨ متسائلا عن سبب اعتلال سير النظام الجمهورى فى فرنسا . ومع ذلك فإنه لا يزال حياً قائماً على الرغم من احتفاظه بالقصر الشامخ الخانق الحزين L'Escurial Francais الذى خلفته الملكية والامبراطورية . الحق أن الجمهورية الفرنسية لا تستشعر قيامها فى بيتها . ومهما يكن من أمرها فما هى إلا زائر عابر وطارق دخيل يبقى على الدوام مهدداً بأشباح الماضى الكئيب أو قل أنه ذلك المارد المخيف » .

وقد تبدد اليوم الخطر السياسى ومع ذلك فأنه على الرغم من أن النظم البرلمانية أو نظم الجمعيات التشريعية قد سادت فرنسا خلال مدة تزيد على مائة وعشرين سنة منذ ١٧٨٩ فأن نصيب تصرفات السلطة التنفيذية من التشريع لا يزال متغلباً . ولما كان البرلمان منهمكا طوراً فى الرقابة على أعمال الحكومة وتارة فى التصويت على الميزانية وفوق ذلك منقسماً على نفسه فأنه قلما يفرغ لأعمال التشريع . ومحاسنه تبدو بوجه خاص فى مواقفه السلبية وفى نزعاته التقليدية المحافظة .

أنه يحول دون العبث بالتقنينات التشريعية ودون اغتصاب الطوائف للساطة الاجتماعية وتغليب المصالح الخاصة تحت ستار الإدعاء بأنها عامة شاملة . ويحتل التشريع البرلمانى بين تقنينات نابليون والأوامر الملكية والمراسيم الأمبراطورية ومراسيم القوانين الثوروية أو الجمهورية وقوانين الماريشال بيتان وأوامر الجنرال دى جول مكاناً ضئيلا إلى حد يصعب تصديقه . فقد نظم الإقتراع العام بمرسوم كما نظم حق التصويت للنساء والضمان الإجتماعى بأمر جمهورى والرقابة على النقد بمرسوم بقانون ومعاش الشيخوخة بمرسوم بقانون والقوانين الهامة للجمهورية الثالثة تلك التى تستند إليها مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ قد كرست بل أكدت الحقوق السياسية والإجتماعية الأصيلة : وهى حرية الإجتماع وتكوين الجميات أو الصحافة والطابع المدنى للتعليم وحريته وفصل الكنيسة عن الدولة والمساواة أمام الخدمة العسكرية والأجازات بمرتب وأسبوع الأربعين ساعة من العمل ونظام التأمين الإجتماعى .... الخ . فإذا كانت الجمعية التأسيسية الأولى لسنة ١٩٤٦ قد فشلت فى مهمتها الدستورية فإنها قد قامت بعمل تشريعى هام . ومما لاشك فيه أن الأزمات الثوروية التى تقتضى إقامة حكومات مشرعة تستتبع فى نفس الوقت وضع تشريعات مبتكرة غالباً ما تكون إنشائية ، فهنالك تجربة تتكرر باستمرار فى النظام البرلمانى وفى كل مكان وهى أن البرلمانات لا تشرع على نحو مفيد إلا إذا آزرتها حكومات قوية وفى فرنسا حيث يسود الحذرمن نوايا

الحكومة والإدارة وهذا من التقاليد البرلمانية عندهم وحيث لا تكاد تبدأ المناقشات التشريعية حتى تختنق الأغلبية الحكومية فأن البرلمان لا يدع الحكومة تحدد جدول الأعمال أو توجه نشاطه وهو بذلك يقلل من قوة إنتاجه إلى حد كبير .

والأعباء المتعددة التي تثقل كاهل البلاد والتي لم يزدها انتشار الديموقراطية إلا تكاثراً تقتضي حتما قسطاً كبيراً من المركزية الإدارية والمالية ، ومهما تكن أهمية الجهود التي ترمى إلى صيرورة الادارة ديموقراطية وإلى الاكثار من هيئاتها المنتخبة مع اللامركزية فى المرافق العامة وتقريبها من الجمهور فان العبء العام للدولة على الأمة فى ازدياد مستمر كما يزداد فى نفس الوقت أيضاً هذا التوتر النفسى الذى تتسم به الحياة الفرنسية العامة . والحكومة البرلمانية هى التى تضطلع بدور الوسيط الدائم بين الدولة المنظمة بمهامها ومطالبها وبين الرأى العام صاحب السيادة بأهوائه وميوله وانقساماته وتقلباته فالوزراء وهم رجال الادارة هم أيضاً من رجال الأحزاب وعليهم تقع المسئولية المزدوجة عن المرافق التى يديرونها والحركات التى يقودونها وهم يواجهون على التوالى حذر رجال البرلمان لأن الوزراء هم رؤساء السلطة التنفيذية وحذر الموظفين لأن الوزراء هم رؤساء سياسيون ويجب عليهم مقاومة الاغراء المتعاقب من جانب عامة الشعب ومن جانب الفنيين وهما الجهتان اللتان يقع خط الديموقراطية

البرلمانية فى مركز وسط بينهما وهم لا يستطيعون الوقوف عند الحلول المنطقية المطلقة التى ينفر منها الرأى العام لعدم فهمه إياها ولا عند تلك الآراء العاطفية التى تتملقه ولكنها تضر بالمصالح الدائمة للبلاد . ومن هنا كان التباين المزعج بين فكرة الدولة فى هيبتها وعظمتها وبين المهام التافهة والمحدودة فى أغلب الأحوال والتى يقوم بها الحكام ومن هنا أيضاً كان ما يلحق السياسة أحياناً من ضعف الثقة والإعتبار وقد قال الوزير بيكون Bacon فى هذا الشأن « أن الإنسان يصل إلى المناصب السامية عن طريق أعمال وضيعة وأن تسنم السلطة يتم دائماً بطرق ملتوية » . وقد صرح فيجارو Figaro بأن (السياسة كلها تنحصر فى تظاهر الإنسان بجهل مايعرف وبمعرفة ما يجهل وبسماع ما لا يفهمه وبعدم السماع أصالة لما يفهمه وبالاحتجاب للكتابة وفى التظاهر بالعمق عند ما يكون الإنسان فارغ الرأس أجوفه وفى تمثيل شخصية ما تمثيلا جيداً أو رديئاً ونشر الجواسيس واستئجار الخونة وفض أسرار المظاريف المختومة وحجز الخطابات ومحاولة تبرير نبل الوسائل الوضيعة بأهمية الأغراض وأقسم بأن هذه هى كل السياسة أن القسوة لا تدعو إلى التردد مطلقاً . ولتجنب كل لبس يبدى فيجارو أو على الأصح بومارشيه سخطه على ما يراه . ولكن سياسة العظمة تستند إلى رأى عام جماعى لا إلى أحلام فردية وهى تفترض ثقة كبيرة فى السلطة وهذه الثقة قلما يمنحها الرأى العام . كما أن البرلمان يدقق فى توزيعها إذ أنه لما كانت الديموقراطية البرلمانية تؤسس السلطة

على الإفصاح المنظم عن الثقة فإنها كثيراً ما تحد من الاندفاع التلقائى. وهناك لحظات ممتازة يمتزج فيها مصير شعب بأعمال أحد الرجال ويبدو العمل السياسى إذ ذاك فى أوج عظمته ويكون فى نفس الوقت إلهاماً وتعليماً وتوجيهاً واعياً للتاريخ وعندماتخف موجةالعظمة وتهدأ موجة الحماس الشعبي تأخذ السياسة مظهراً أقل نبلا وتصير فنــاً من أساليب الأغلبيات الانتخابية والبرلمانية ، فن السياسة الممكنة والمهادنة وهى سياسة دفاعية تكفل للحكومة مركزاً أفضل بقدر ما يضعف دورها فى الحكم ويسدل الستار على جلجلة للثورات وصدى القضايا السياسية والمظاهرات الجماعية ويتخلى ممثلوا التراجيديا عن مكانهم لممثلى الكوميديا المحترفين المولعين والمستسلمين فى نفس الوقت والذين تسلى حياتهم المضطربة النظارة وتهدئهم ، والذين يحتلون المكان الأمامى فى السياسة فى الفترات الواقعة بين فصول حركة التاريخ .

الفصل الثانى

الدولة والدستور

من الأمور المألوفة اليوم بصفة عامة — وتعتبر إنجلترا فى هذا الصدد استثناء يكاد يكون فريداً — جمع المبادىء العامة المتعلقة بتنظيم وباختصاصات السلطات العامة فى صك رسمى مستقر يطلقون عليه عبارة « الدستور » .

والمظهر النظرى للدستور الفرنسى الصادر فى ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٤٦ يجب ألا يخفى عنا الصبغة التجريبية العميقة لنظمنا السياسية واختلافها الأساسى من حيث الزمن والروح فهى لا تزال تحمل فى طياتها طابع التقاليد المطلقة والمركزية التى كان يتميز بهـــا العهد السابق للثورة والامبراطورية الأولى كما أنها تستلهم أيضاً التجارب البرلمانية من عهد رجوع الملكية ، وملكية يوليو والجمهورية الثالثة كما ترمى إلى إزالة جميع العقبات التى تعترض سبيل إقامة ديموقراطية سليمة كاملة .

وفى مواضع من الدستور إثارة من روح إرادة الشعب وفى أخرى منه تعبير عن تلك الإرادة ، وتسير الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية على تقاليد مجلس النواب ومجلس الشيوخ .

وفى نفس القصرين الوطنيين ومع ذلك فإن النظام النيابى قد سادته روح الديموقراطية منذ عهد التحرير لحق التصويت الذى خول للنساء قد امتد حتى شمل أقاليم ماوراء البحار وعدلت خريطة الدوائر الإنتخابية بحيث أقيم وزن كبير لعدد السكان وانقصت اختصاصات المجلس الثانى وأنشئت هيئات دستورية جديدة لتمثيل القوى الاقتصادية والاجتماعية ومجموع شعوب الاتحاد الفرنسى وخلقوا مجالا وإن كان محدوداً ، للاستفتاء التشريعى Référendum . ومع ذلك فأن روح السلطات هى للمجلسين التقليديين سواء تعلق الأمر بالتشريع أو التصديق على المعاهدات أو الرقابة على أعمال الحكومة أو تعديل الدستور أو تعيين رئيس الدولة كما بدأ فى الظهور اتجاه يرمى إلى إعادة إسناد دور أكبر إلى مجلس الجمهورية وتشبيهه بمجلس الشيوخ القديم على نحو أوسع .

وفى سبيل الحصول على صورة أصدق للرأى العام وضع رجال التحرير نظام التمثيل النسبى فى الإنتخابات السياسية وكان أغلبهم يعتبر هذا النظام بمثابة أحد المقتضيات الأولية للعدالة ولذا لم يقتصر الأمر فى عامى ١٩٤٥ ، ١٩٤٦ على إدخال نظـــام التمثيل النسبى la représentation proportionnelle فى إنتخابات الجمعية الوطنية والجمعيتين التأسيسيتين فحسب ولكنه أدخل أيضاً فى الانتخابات البلدية فى المقاطعات الكبيرة وفى الانتخابات لمجلس الجمهورية ولم يعد

نظام الأغلبية (le systéme majoritaire) متبعاً إذ ذاك فى شكل الانتخاب الفردى إلا فى الانتخابات لمجالس المديريات أو فى صورة الإقتراع بالقائمة (scrutin de liste) فى الانتخابات البلدية إلا فى القرى ومنذ ذلك الحين ظفر نظام الأغلبية بقسط من الثقة والاطمئنان من جديد . فأما نظام الانتخاب للمجلسين البرلمانيين فإنه يتسم اليوم بطابع التوفيق بين النظامين ولم يعد الانتخاب النسبي يلعب فى نطاق المديريات فيما يتعلق بالإنتخاب للجمعية الوطنية منذ عام ١٩٥١ سوى دور ثانوى وحل محله مبدأ الانتخاب بالأغلبية إذا حصلت إحدى القوائم أو مجموعة متقاربة منها على الأغلبية المطلقة . وبالقياس على ذلك فأن طريقة تكوين مجلس الجمهورية منذ عام ١٩٤٨ سواء فيما يتعلق بانتخاب المندوبين الذين يختارون أعضاء مجلس الشيوخ أو فيما يتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ أنفسهم تتم وفقاً للنظام النسبي أو لنظام الأغلبية ، وتبعاً لعدد المقاعد التى يراد ملؤها فى كل مديرية . ولنظام الأغلبية فى نظر المدافعين عنه فضل قصر دور الناخبين — وهو الأمر الذى يزيد من وحدتهم — على مجرد إختيار سياسى بحت والسماح بتكوين أغلبية حكومية فى حين أن التمثيل النسبى يزيد من إنقسام الرأى العام إلى شيع اقتصادية واجتماعية ودينية متعددة . . . . الخ ويفرق بينها من حيث الجنس والأصل ، فيقتلع من الناخبين جميع نزعاتهم ومن ثم فأنه يجرد الناخبين من كافة ميولهم السياسية .

ويقوم الجهاز الحكومى فى ظل دستور سنة ١٩٤٦ كما كان فى ظل

دستور سنة ١٨٧٥ على وزارة تزدوج مسئوليتها أمام المجلس ورئيس الدولة المختار لمدة سبع سنوات وهو الرئيس الغير مسئول . وتؤثر فى هذا التوازن بلا شك بعض التعديلات . نشير بصفة خاصة إلى استبعاد مسئولية الوزارة أمام المجلس الثانى والطابع الدستورى لرئاسة مجلس الوزراء ونقل بعض إختصاصات رئيس الدولة إلى رئيس الحكومة الذى يتقلد منصبه على مرحلتين منفصلتين وإلى أغلبية رئيس الوزراء المطلقة وإلى الاختصاصات الجديدة لرئيس الجمهورية فى المسائل القضائية وكذلك فيما يتعلق بالاتحاد الفرنسى . وهذه الأمور المستحدثة المختلفة أما أن يكون مردها إلى عدم ثقة البرلمان بسلطة غير مسئولة أو بحكومة قوية وأما إلى الرغبة فى تقريب الحكومة من الجمعية الوطنية وضمان وحدتها ونظامها واستقرارها. ومن الناحية العملية تشبه علاقة الحكومة بالبرلمان العلاقة التى كانت قائمة فى عهد الجمهورية الثالثة . ولا تزال قائمة تلك المشكلة المزدوجة ونعنى بها عدم الإستقرار الوزارى والسلطان الحكومى . ويبدو أنها ترجع إلى قيام نظام إدارى ومالى مركز إلى حد كبير وإلى وجود رأى عام وبرلمان منقسمين إلى أحزاب ذات فوارق متعددة أكثر من رجوعها إلى أية صيغة دستورية كانت . فالمشكلة تنشأ من المفارقة الموجودة بين المسئوليات والسلطات التى تعزوها وتخولها قوانيننا والتقاليد القديمة المتركزة إلى الحكومة ، كما تنشأ من مركز التابع الذى يضع الوزارة فيه النظام البرلمانى على النحو الذى يقوم عليه .

ولعل حظ كل من دستورى ١٨٧٥ و ١٩٤٦ غريب حقاً كما أن المقارنة بينهما خليقة بالتأمل ذلك أن التطور السياسى من اليسار إلى اليمين أقام منذ ١٩٤٦ توازناً قريب الشبه من ذلك الذى أوجده ، بعدقوانين ١٨٧٥ وزأمة ١٨٧٧ ، ذلك التطور من اليمين إلى اليسار الذى كان قائماًعندئذ . وهذا بلاشك هو الدليل على الإستقرار البرلمانى الكبير رغم ختلاف الصيغ الدستورية وتفاعل الأغلبيات السياسية . وقدلاحظ Montaigne قبل الآن ، أن كل ما يهتز لا يؤول حتما إلى السقوط ، .

فالقوانين الدستورية الصادرة فى عام ١٨٧٥ هى بكل تأكيد من بين الدساتير الإثنى عشر أو الثلاثة عشر التى عرفتها فرنسا منذ عهد الثورة أقلها طموحاً ومع ذلك فلقد كانت أطولها بقاء . وكان نصها الأصلى يتضمن (٣٤) مادة تتكون من ألفى كلمة بما فى ذلك رؤوس موادهاولم يبق منهابعدالتعديلات التى تناولتهاسوى (٢٦)مادة . والدستور الحالى عبدرة عن (١٠٦) مادة . ودستور إيطاليا يقع فى (١٣٩) مادة ودستور تشيكوسلوفاكيا يتضمن (١٧٨) مادة ودستور المانيا الشرقية (١٤٤) مادة ودستور الاتحاد السوفييتى (١٤٦) مادة ودستور اليابان (١٠٣) مادة ويباهى الأمريكيون بأن دستورهم لا يتضمن سوى (ثلاث) مواد . ولكن كل واحدة منها عبارة عن تقنين صغير قائم بذاته (Code) وقد قال نابليون أن الدستور يجب أن يكون قصيراً وغامضاً . وقد أخذت الجمهورية الثالثة هذه العبارة القاطعة بمعناها الحرفى ولم يتضمن دستورها أى إعلان للبادىء . واقتصر على تحديد

الدور الذى يختص به المجلسان وعلاقتهما الأساسية بالحكومة وبرئيس الدولة . ولما كان هذا الدستور من صنع أغلبية ملكية إنقسمت حول اختيار الملك فقد جاء دستوراً جمهورياً ذا طابع ملكى وقد عبر أحد من بقوا من أنصار نظرية الحق الإلهى وهو Belcastel عن روح هذا الدستور أحسن تعبير عند ما اندفع نحو المنبر صائحاً (أنى أسجل من هنا إحتجاجاً صارخاً . . . فأنتم دون أن تؤمنوا بالعقيدة الجمهورية سارعتم إلى اعتناق مبدأ تبشرون به دون أن يكون صادراً من أعماقكم وأنتم تصنعون شيئاً تعلمون مدى الضرر المنبعث عنه . وأنى أناشدكم بإسم ما تبقى فى نفوسكم من عقائد أن تكفوا عن هذا . فلا تقبلوا على ما أنتم قادمون عليه . ولا تخونوا أمانة عهد الله والوطن . » ومع ذلك فقد نادى Broglie نصير الرأى المعتدل ، قولوا كل شىء . وقفوا فى منتصف الطريق : أن الجمهورية التى تمس الملكية الدستورية والملكية الدستورية التى تمس الجمهورية والتى لا تختلف عنها فى شىء إلا بالدستور وبثبات السلطة التنفيذية هى الأمل الوحيد الباقى أمام ناظرى الحرية ، وأى جمهورية أخرى ما هى إلا حكومة المؤتمر[1] وأى ملكية أخرى ما هى إلا الأمبراطورية فى أجلى معانيها .

ولما كانت القوانين الدستورية لسنة ١٨٧٥ وليدة الإتزان

---

(١) المجلس النيابي الذى خلف الجمعية التشريعية فى ١٧٩٢/٩/٢١ وحكم فرنسا إلى ١٧٩٥/١٠/٢٦ وكانت له السلطة المطلقة فى حكم فرنسا .

والمواءمة بعيدة عن كل سفسطة فقد فتحت عهداً من الاستقرار الدستورى أعقب قرنا ثوروياً مضطرباً . وقابل ذلك من جهة أخرى بكل تأكيد الإفراط فى عدم استقرار الحكومات . ولكنه ليس من المؤكد أن تعاقب مائة حكومة خلال خمسة وستين عاماً قد كلف البلاد ثمناً أغلى مما كلفتها عشر ثورات خلال ثمانين عاماً . ولم يدم أى دستور عندنا قبل دستور سنة ١٨٧٥ تسعه عشر عاماً كما لم يبق أى دستور جمهورى ستة أعوام . وقد أظهر هذا النظام المرونة والبساطة والصلابة الضرورية لاجتياز الأزمات الخطيرة . فقد اجتاز الأزمة التى أثارتها قضية الجنرال بولانجيه وقضية دريفوس وفصل الكنيسة عن الدولة والمحنة الإنسانية والمالية التى ولدتها الحرب العظمى والصعوبات الاقتصادية التى أعقبت الحرب ومكن لأشد الأغلبيات تنافراً من ملكية إلى اشتراكية ممارسة السلطة وشهد تبديلا جوهرياً حقيقياً فى الكيان التشريعى والحياة العامة للبلاد .

وخلاصة ما تستحقه قوانين ١٨٧٥ من أطراء أو نقد هو أنها لم تكن فى الحقيقة دستوراً ولكنها كانت التعبير الأكثر استقصاء لتقليد برلمانى وهذا التقليد سابق على نصوص ١٨٧٥ ، تلك النصوص التى لم تحدد التقاليد بصورة جامدة ويتضح لنا اليوم أنه يمكن أن يستمر من بعدها . ولما كانت تلك النصوص عملا تجريبياً وتوفيقاً بين اتجاهات مختلفة ينفر من كل الصور الفلسفية فأنها لم تشر إلى حقوق

الانسان أو سيادة الشعب أو فصل للسلطات وهى مجرد تذكير بالاجراءات البرلمانية والحكوميه وقد كانت نشأتها وحياتها وليدة التوفيق وليست نتيجة للوعود وإذا كان التخلى عن حق الحل قد أضعف هذا الدستور فأنه قد نجح بصورة أو أخرى بواسطة السلطات المطلقة ونظام المراسيم بقوانين فى إعادة التوازن السياسى . ولم يكن إلغاؤه أسرع ولا أهون ولا أقل غرابة من مولده . وهو إذا كان ضحية لخصومه من حزب اليمين عام ١٩٤٠ فإنه لم يبعث فى لحظة ساد فيها حكم العقل إلا لكى يقبر من جديد عام ١٩٤٥ على يد ائتلاف خصومه من ذات اليمين وذات الشمال . ولما كان دستوراً جمهورياً أقرته جمعية ملكية فقد تخلى عنه على التوالى جميعة جمهورية بأكملها ووطن أشد منها تعلقاً بالنظام الجمهورى . ونفس أولئك الذين نادوا عام ١٩٤٥ بأن الغاءه عام ١٩٤٠ كان جريمة اقترحوا على الشعب مع ذلك وفى نفس الوقت الغاءه . ذلك الموت المتعدد المتعاقب الذى أصابه دل على مقدرته العجيبة فى أن يبعث دائماً من جديد . ودستور سنة ١٩٤٦ يعيش اليوم إلى حد كبير على تراث التقاليد البرلمانية الذى عاد كاملا بعد تصدع الائتلاف المؤقت الذى تخلى عنه بلباقة . وهذا النوع من التحالف لا يجدى أحداً فتيلا . فالأخلاق وهى الأساس القويم للقوة الحقيقية تتغلب مع الزمن على الخطط التى توضع لأمد قصير . وقد قال مونتيسكيو (أن أرفع أنواع المخاتلة هى التى تعرف كيف تسخر الأمانة لصالح فنها) وقد تغلب

أخيراً دستور ١٨٧٥ فى جوهره على قاهريه البارعين ومع ذلك فما هو إلا محض خيال إذ قـــد عادت إلى الظهور معه تلك المشكلات التى كانت سبباً فى القضاء عليه . .

ذلك أن تجربة الجمهورية الثالثة وبصفة خاصة إبتداء من حرب ١٩١٤ — ١٩١٨ كانت تجربة أزمات لازمة وكان استبقاء التوازن البرلمانى يزداد صعوبة بمرور الوقت . ولقد خلع تطور الحالة الاقتصادية وضغط المصالح المؤتلفة فوق المجالس ، على المشكلة المالية أولوية وحدة جديدتين . وإذ أصبح عدم توازن الميزانية مرضاً عضالا فقد كان يلتهم النقد فانحسر الاستثمار وانقلب المركز المالى إلى أزمة سياسية متصلة . ولم يكن البرلمان يستطيع التصويت فى الوقت المناسب على مجموع التدابير التى كانت مع ذلك ضرورية فأخذت القوى المشايعة للبرلمانية والمعادية لها فى بعض الأحيان تتطور رويداً رويداً . وابتغاء سد النقص الذى تبدى فى الجهاز التشريعى وما تـكشف من ضعف الحـكومة وعدم استقرارها فقد سنت فى عدة مناسبات تشريعات تخول الحـكومة السلطة المطلقة وأوشكت منذ عام ١٩٣٧ أن تصبح نظاماً مستقراً . وتمت إصلاحات واسعة بموجب مراسيم بقوانين . وهكذا وضعت مشكلة كيان النظم البرلمانية ذاتها . ولما كان الرأى العام شاعراً بخطورة الأمر فأن المجلسين لم يترددا مطلقاً عام ١٩٤٠ فى التخلى عن هذا النظام وتخليا من تلقاء نفسهما عن سيادتهما الدستورية .

أن دستور سنة١٩٤٦ لا يبلغ سن الرشد إلا هذه السنة . ولاشك أن من الجرأة تقدير مزاياه وعيوبه لعدم تقادم العهد به ، وعلى كل حال فأن مستقبله لا يبدو أقل غرابة من مستقبل سابقه ، كما أنه جاء معقداً فى وضعه وتكوينه أيضاً ، فقد اقتضى مولده جمعيتين تأسيسيتين وثلاثة إستفتاءات شعبية وأنه إذا كان يحدد بكيفية دقيقة تكوين البرلمان والحكومة والعلاقة بينهما فأنه ينظم أيضاً العديد من الشئون الأخرى سواء كان الأمر متعلقاً بالتكوين الاجتماعى والاقتصادى للبلاد أو بنظام الاتحاد الفرنسى أو الهيئات المحلية العامة أو بالتنظيم القضائى . . . . . . الخ .

والحقيقة أنه لا يوجد دستور واحد لسنة ١٩٤٦ وإنما توجد ثلاثة دساتير مختلفة : الدستور الذى أرادوا وضعه و لدستور الذى وضع فعلا ، وما انتهى إليه ما تم وضعه من دستور .

فالدستور الذى أرادوا وضعه هو ذلك الدستور المشبع بأغنى الأمانى والأطماع وهو كائن تضافرت على صنعه الحركة الجمهورية الشعبية والاشتراكيون والشيوعيون ومن أجل هذا فقد أعلن المبادىء العامة للديموقراطية والتقدم الاجتماعى والاقتصادى وكان يعتزم تقريب الحكومة من الجمعية الوطنية وتقريب هذه من الشعب لارساء قواعد السلطة والاستقرار الوزارى على أساس من ثقة الشعب . وقد حاول أن يكفل الحكم الذاتى لأقاليم ما وراء البحار واللامركزية فى إدارة

فرنسا واجتهد فى أن يشرك القوى الاقتصادية والاجتماعية فى السلطات العامة إشراكا وثيقاً . وأخيراً فأنه قد استبعد معظم النزعات المحافظة المختلفة عن نظام ١٨٧٥ وهو على نحو ما عمل مثالى ومذهب فكرى وتجعله صياغته شبيهاً بالدستوريين الجمهوريين اللذين وضعا عامى ١٧٩٣ ، ١٨٤٨ وأكثر اقتراباً من تلك الدساتير التى توصلت الديموقراطية الاشتراكية إلى إقامتها فى دول مختلفة من أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى (١٩١٤—١٩١٨) وقد ولدت حركة المقاومة التى انبثق منها الدستور الحياة فى العقيدة الجمهورية .

وإذا كان دستور سنة ١٩٤٦ قد اختمرت فكرته فى جو من الحماس والاندفاع فأنه مع ذلك قد تمت صياغة نصوصه فى ظروف يحوطها القلق ويكتنفها الشك وتطغى عليها خيبة الرجاء ، فقد تكشف عن عدم تجانس أغلبية الجمعية التأسيسية وانسحب جناحها الأيمن ونعنى به الحركة الجمهورية الشعبية M.R.P. عند التصويت على مشروع أبريل سنة ١٩٤٦ الذى وضعته الجمعية التأسيسية الأولى ولكنه لم يظفر بالتأييد فى الاستفتاء الشعبى الثانى . والدستور الثانى لسنة ١٩٤٦ وقد تم التصديق عليه أخيراً فى أكتوبر قد كشف عن مبلغ اهتمام أغلبية الجمعية التأسيسية باسترضاء جناحها الأيمن وعن رغبة هذا الأخير فى استمالة الجناح الأيمن إليه . ولقد تم التفاهم اللازم بشأن الدستور بعد إذ اشتدت المناقشة حوله بين الأحزاب فى جو يسوده عدم الثقة

وانعدام الاطمئنان من الجميع ، عدم الثقة بالنسبة للحكومة التى يخشى الانسان ســوء استعمالها لسلطاتها ولذلك حظروا استعمالها لنظام المراسيم بقوانين وأخضعوا تشكيلها لنظام من الضمانات الدقيقة المعقدة . وعدم الثقة بالهيئات الجديدة التى أنشئت لتمثيل القوى الاقتصادية وشعوب ما وراء البحار وقد فتحت أمامها آفاق واسعة ولكنها لم تمنح سوى سلطات ضئيلة . وعدم الثقة برئيس الدولة يحوطه بمجلس القضاء الأعلى وقد ازداد تحديد اختصاصاته الحكومية . وعدم الثقة فيما يتعلق بهيئة الناخبين فينم عنه استبقاء الحظر الاستثنائى بعدم جواز انتخاب الذين كانوا أعضاء فى البرلمان سنة ١٩٤٠ وهو الحظر الذى لم يرفع إلا فى سنة ١٩٥٣ كما يدل عليه أيضاً المجال المحدود لتطبيق الاستفتاء الشعبي . وأخيراً عدم ثقة الجمعية الوطنية بنفسها ، الأمر الذى يشهد به اشتراط أغلبيات خاصة فى تعيين رئيس الحكومة ولتعيين الدستور وحتى فى أحوال كثيرة من التشريع وإنشاء نوع من الرقابة الدستورية ومن هنا يبين أن دستور سنة ١٩٤٦ لم يهيء الفرص الملائمة من الهيئات الجديدة التى أنشأها : الجمعية الوطنية والمجلس الأعلى للاتحاد . والمجلس الاقتصادى . ومجلس القضاء الأعلى . واللجنة الدستورية ، ومن هنا أيضاً كان عدم إلغائه لأى نظام من النظم التى لا يرضى عنها واضعوه كالمجلس الثانى . وحق الحل . واختيار رئيس الدولة لرئيس الحكومة . وهو يفسح المجال للعديد من القوى وللمطالب والجماعات التى يحتفظ لكل منها بنوع

من أنواع الافصاح عن رأيه . مع الخشية من نموها الكامل . ويترتب على ذلك تضاعف الهيئات مع تنظيم دقيق للاجراءات الدستورية . والدستور بوضعه الحالى ليس هو الدستور الذى تصبو إليه أعظم الأمانى ولكنه دستور مطبوع بعدم الثقة التى طال العهد عليها .

ويحق للانسان أن يخشى من أن يخلق مثل هذا النظام فى فرنسا مركزاً مشابهاً لذلك الذى عرفته المانيا فى ظل نظام فيمار Veimar ومن أن يؤدى عجز السلطة إلى سرعه ازدياد القوى المناوئة للنظام البرلمانى فى البلاد. ومع ذلك فأنه لم يحدث الآن شىء مما نخشاه ولقد سلب التطور السياسى الدستور جزءاً من كيانه وصار دوره التاريخى بصفة خاصة هو تجديد التقاليد البرلمانية فى فرنسا واستعادة مركز سياسى يقارب إلى حد ما ذلك الذى كان موجوداً قبل الحرب ، ولقد عاد رجال إلى تهدئة العواطف وخففوا من عدم الثقة ولأموا الجروح . فزال كابوس الهزيمة والاحتلال وتبددت أحلام العظمة أو الثورة واستعادت البلاد الهدوء المستضعف لشكل حكومتها التقليدية .

وقد يكون من الممتع حقاً أن نثبت لهذا التطور ما له وما عليه ولكن قد تكشف عن حقيقته بجلاء بعض ملاحظات موجزة .

فأول مايجب التنبيه إليه هو أن معظم المجالس التى خلقها الدستور ليست مندمجة فعلا فى النظام السياسى . وتفصيل وذلك أن مجلس

الاتحاد الفرنسى والمجلس الاقتصادى ومجلس القضاء الأعلى ومجلس الاتحاد الأعلى واللجنة الدستورية تبرز فى الجانب المهيب من الدستور أكثر من بروزها فى الجانب الفعال منه وذلك على حد التمييز المأثور عن باجوت Bagehot ومن المؤكد أن فائدة تعاون معظم هذه الهيئات قد ظهرت أحياناً ولكن قلما كان لها دور سياسى بالمعنى الصحيح فالواقع أن العلاقة بين الحكومة والبرلمان هى التى تسود الحياة العامة بأسرها . وعلى ذلك فالدستور شبيه بشجرة كثيفة الغصون بعض فروعها ميت فعلا وثمار الصيف فى بعضها الآخر أندر من زهور الربيع . .

ولنلاحظ بعد ذلك أن كثيراً من القوانين التنظيمية التى نص على إيجادها الدستور لضمان تطبيق مبادئه لم تصدر بعد . ولنذكر بصفة خاصة القانون الخاص باستقلال الهيئات الاقليمية (المادة ٨٩ من الدستور) والقانون الخاص بتقديم الميزانية (المادة ١٦ فقرة ٣) والقانون الخاص بسلطات مجلس القضاء الأعلى (المادة ٨٤ فقرة ٢) فهذه مسائل سياسية خطيرة ولم يكن هناك شك فى توفر إرادة الاصلاح بشأنها لدى أعضاء الجمعية التأسيسية . إلا أنه بالنظر إلى تعذر الاتفاق بين الهيئات التشريعية بقيت الحالة السابقة تقريباً على ما كانت عليه أو قل عادت سيرتها الأولى . وهناك نواح أخرى أغفلت فيها إرادة واضعى الدستور فلم يصدر فيها قانون ما . وشروط

تنظيم المؤسسات والآثار التى يستهدفها المشروع لم تعدل بعد وقف النظام الدستورى الحديد ، فحق الإضراب غير محرم أو غير مقيد بالقوانين التى تشير إليها مقدمة الدستور كما أن المؤسسات العامة لاتزال ترتقب قانوناً عاماً ينظمها . والعهد التشريعى للدفاع الوطنى لا يزال مشروعاً يكاد يكون مقفلا . فالثابت أن واضعى الدستور قد نصوا على كثير من الأصول التى لم يرعها خلفاؤهم من تعدهم .

ولنبين أخيراً أن العلاقة بين البرلمان والحكومة تشبه كثيراً ما كان عليه الأمر فى ظل صيغ الجمهورية الثالثة رغم محاولة التجديد الدستورى . ونلاحظ فى هذا المقام :

١ — عاد عدم الاستقرار الوزارى إلى الظهور من جديد . فقد قامت مائة حكومة فى ظل الجمهورية الثالثة فى مدى خمسة وستين عاماً وكان متوسط عمر كل منها سبعة شهور وأربعة وعشرين يوماً . أما فيما يتعلق بالجمهورية الرابعة فلا تزال الأرقام موضع جدال . ولكن متوسط المدة ليس أطول مما سبق على كل حال . وإذا عدنا إلى أول مايو سنة ١٩٥٢ ولم ندخل فى الاعتبار سوى الحكومات التى اجتازت الاستجواب الأصلى الخاص بتكوينها لأحصينا أحد عشر حكومة فى ستة وستين شهراً أى بمعدل ستة شهور لكل حكومة . ويهبط هذا الرقم إلى أربعة شهور واثنى عشر يوماً إذا أدخلنا فى الحساب عدد المرات التى تأخر فيها تأليف الحكومة وإلى ثلاثة شهور ونصف

إذا حسبنا عدد مرات الترشيح والتعيين التى طلبت وهذا الحساب يدخل أيضاً مدة الأزمات فى عمر الحكومات ، كما لو كان تصريفها للأمور العادية يمكن تمثيله بممارستها للسلطة الكاملة . ومن ثم فأن الإجراء الدستورى لتقليد رئيس الحكومة بالأغلبية المطلقة لم يمنع عدم الاستقرار . ويبدو أن أثره الرئيسى هو فى إطالة الأزمات . فأما عن قواعد العزل فلم يكن لها فائدة عملية إذ ليس هناك مثل واحد لاقتراح باللوم ثم التصويت عليه بالأغلبية المطلقة . وعند ما تطرح الحكومة مسألة الثقة فأنها تحرص على الحصول على الأغلبية للمحافظة على سلطتها ولا تستطيع أن ترضى باقتراع يكشف عن أغلبية معادلة حتى ولو كانت مجرد أغلبية نسبية . ومسألة الثقة التى طرحت مائة مرة منذ سنة ١٩٤٦، لم ترفض بالأغلبية المطلقة سوى ثلاث مرات فحسب وإن كان ذلك لم يجعل الحكومة أكثر قوة ولا ثباتاً ومهما يكن من أمر فأنه يطيب لنا أن نسجل لصالح الجمهورية البرلمانية ، أن نفس نظام ١٩٤٠ الاستبدادى قد شهد خمس وزارات خلال أربع سنوات .

٢ — استرداد التنظيم البرلمانى والحكومى لتفوقه على الأحزاب السياسية . يبدو ذلك جلياً فى الاحتفاظ بالحكومة صاحبة الأغلبية رغم تصدع الائتلاف بينها وبين أحد الأحزاب (مثال ذلك استقالة الوزراء الشيوعيين من حكومة رامادييه فى مايو سنة ١٩٤٧ ، استقالة

الوزراء الاشتراكيين من حكومة بيدو وقبولها فى فبراير سنة ١٩٥٠). وفى القيود التى وردت على التمثيل النسبى فى التشريع الانتخابى. وفى الحياة البرلمانية . وفى الانقسامات التى لحقت بالجماعات البرلمانية سواء فى تصويتها أو تكوينها . وفى عـــودة التشكيلات السياسية ، التى يعوزها التنظيم المركزى القوى والدعامات المحلية .... الخ ...

٣ — بعث نفوذ مجلس الشيوخ وعاد من جديد . وجاء ذلك نتيجة من جهة للتشكيل الجديد لمجلس الجمهورية بالتطبيق لنص قانون الانتخاب الصادر فى ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٤٨ ومن جهة أخرى من التوسع فى اختصاصات المجلس الثانى الذى وإن كان لم يتقرر بعد من الوجهة الدستورية فأنه ينبثق بالضرورة من التطـور السياسى . وفى مشكلة تغيير الأرقام القياسية للأسعار والأجور أصدق مثال على ذلك . فقد صوتت الجمعية الوطنية مرتين على تشريع رفضه مجلس الجمهورية بالأغلبية المطلقة وقد تنصلت منه الجمعية الوطنية مرتين أمام القراءة الثانية . وقد مكن تدخل المجلس الأعلى الحكومة من إعادة بحث الموضوع منذ بدايته ومن تغليب نص يوفق بين مختلف الآراء . ويقر مشروع الإصلاح الدستورى الذى اقترعت عليه الجمعية الوطنية هذا التوسع فى شق منه .

٤ — احتلت المشكلة المالية مكان الصدارة فى المجال السياسى ويدل على هذه الصدارة ما لوزير المالية من نفوذ فى الوزارة وبإزاء

جميع الإدارات الاقتصادية (سنن شومان — ماير عن سنة ١٩٤٧ وماري — رينو عن سنة ١٩٤٨ وكي — بيتش Queuille-Petsche عن سنة ١٩٤٩ وبليفان — ماير Pleven-Mayer عن سنة ١٩٥١ ولانيل — فور Laniel-Faure عن سنة ١٩٥٣) كما يدل على هذه الصدارة أيضاً تولى رئيس الوزراء وزارة المالية (سنة كي سنة ١٩٤٨ و بيناى فى١٩٥٢) وقد عادت وزارة الشئون الاقتصادية إلى مستقرها فى شارع ريفولى (أى إلى نطاق وزارة المالية) بعد أن كانت جزءاً من وزارة عظمى للاقتصاد الوطنى كانت حلم البحاث النظريين وموضع تجربة أكثر من مرة وبذا أصبح الرباط بين وزارة المالية وقصر البوربون المسيطر بصورة تكاد تكون تامة على الحياة البرلمانية والحكومية .

٥ — عادت إلى الظهور من جديد مشكلة السلطات المطلقة فالمادة (١٣) من الدستور يبدو أنها تحظر نظام المراسيم التى لها قوة القانون . ومجلس الدولة يفسرها على هذا النحو ولكنه من جهة ، يستحيل التمييز بين المراسيم بقوانين المحظورة وبين التوسع المشروع فى اختصاصات الحكومة . ومن جهة أخرى فأن الحكومات المتعاقبة لم تكف عن طلب توسيع سلطانها فى مجالات مختلفه كالتدابير الاقتصادية وقوانين الكادرات والاصلاح الادارى والاجراءات اللائحية بطبيعتها والتفويض المشروط بالسلطة وغير ذلك من الصيغ

التى يراد بهـا تجديد النظام التقليدى للمراسيم بقوانين والذى توجد بشأنه بعض التطبيقات المحدودة له فى الزوايا الغامضة لجميع القوانين المالية . وفى سنة ١٩٥٢ سقطت حكومة بليفان Pleven لطلبهاسلطات واسعة . وفى سنة ١٩٤٨ سقطت حكومة شومان Schuman لأنها كانت على وشك طلبها وفى سنة ١٩٤٨ سقطت حكومة مارى — رينو Marie-Reynaud بعد حصولها عليها لأن المجهود الضرورى للحصول عليها قد استنفذ النشاط السياسى لأغلبيتها . وفى سنة ١٩٥٣ سقطت حكومة ماير Mayer أثناء طلبها إياها ومنحتها الجمعية الوطنية لحكومة لانييل Laniel . ومع أننا نلمس ما للمادة (١٣) من غموض فى الصياغة الفنية نراها أيضاً مستحيلة التطبيق من الوجهة العملية وعلى فرض أنها تعنى على الأقل شيئاً ما فأن القوانين التى صدرت فى ١٧ أغسطس سنة ١٩٤٨ و ١١ يوليو سنة ١٩٥٣ قد تحايلت على نصها أو خالفته . فالبرلمان قلما يعطى سلطات مطلقة لرجال اشتهروا بأنهم يعرفون كيف يفيدون منها .

وقد سمح دستور سنة ١٩٤٦ ، رغم الإنقلاب العنيف الذى أصاب الميدان السياسى باستئناف حياة برلمانية كبيرة الشبه بحياة الجمهورية الثالثة وهذا الشبه يلفت النظر بصفة خاصة إذا ما قدرنا أن واضعى هذا الدستور كانوا يظنون أن كل ما له من قدر يرجع إلى تعارضه مع قوانين سنة ١٨٧٥ . وهناك ما هو أبلغ من هذا . لقد ظهرت اليوم

أغلبية تنادى بالعودة إلى تلك القوانين فى كثير من النواحى . يتجلى هذا الاتجاه بصفة خاصة فى مشروع التعديل الدستورى الذى أقرته الجمعية الوطنية عام ١٩٥٣ . فحركة تحرير فرنسا لم تظفر بدستور يلائمها . وسار كل شىء فى النهاية كما لو كان السبعمائة ألف ناخب الذين أعلنوا فى سنة ١٩٤٥ ولاءهم لقوانين ١٨٧٥ قد انتصروا على الثمانية عشر مليوناً الذين اقترعوا ضده . وقد كان بعث الجمهورية الثالثة عن طريق الاضطهاد المزدوج الذى كانت فريسته فى عام ١٩٤٠ بسبب هزيمتها . وفى عام ١٩٤٤ بسبب تنحيتها . ودارت الأيام على خلاف المألوف — فأصبحت قوانينها تمثل مثلا سياسياً عالياً . ولم يكن واضعو الدستور ومن جاء بعدهم بستانيين مهرة . أنهم وقد أغراهم شذى الورد قطعوا العشب ووضعوا شجيرات الورد فوق سيقانه القديمة ولكن تجربتهم قد خيبت آمالهم ففى نهاية خمس سنوات أينع العشب من جديد بدلا من الورود .

والآن هل هناك مغزى واحد يمكن أن يستمد من هذه المخاطرة؟ أم هناك أكثر من مغزى ؟ !

أولها دون شك تلك الملاحظة التى مؤداها أن الجمعيات التأسيسيه تضع الكثير من الدساتير ولكنها قلما تضع الدستور الذى يريده أعضاؤها أو حتى ذلك الذى تعرف حقاً أنه هو الذى تسعى لصنعه . أن مناقشة خمسمائة أو ستمائة من الرجال البرلمانيين لمائة أو مائتين

من المواد الخاصة بالمبادىء العامة للتنظيم السياسى وإقرارهم لها هو بالضرورة عمل يشوبه اللبس والاضطراب . ويتوقف مصير أى دستور على العلاقة بينه وبين القوى الحقيقية فى البـــلاد . وعلى وسائل التعبير التى يفتحها أمامها أو يقيسها بها أكثر من توقفه على كيانه الخاص . وليس فى فرنسا من هو فخور بالدستور . بل ما من إنسان فيها راض عنه . ولـكن عدداً كبيراً من خصومه عرفوا كيف يستفيدون منه فائدة سياسية كبرى . ويندر جداً فى بلد عتيق أن يستثير الحماسة العامة نظام من الأنظمة . فالخير السياسى للـكافة لا يمكن أن يكون سوى الضرر الأقل لـكل فرد فيها ما دام أنه شبكة من الإيثار والتفضيل وتبادل الآراء المتباينة — والدستور الديموقراطى هو من عمل المجموع سواء فى وضعه أو فى تطبيقه . وإذا أمكن أو وجب أن يكون لـكل فرد رأيه فيه فأن قيمته الحقيقيه تأتى من التقريب بين جميع الآراء . ويقول سير موريس إيموس عن دستور انجلترا أنه دين بغير عقيدة أفضل من المؤكد أن ديناً بغير عقيدة بلا أيمان . ودستور سنة ١٩٤٦ يفسح للعقائد مكاناً كبيراً ولـكن لا يبد وأنه يبعث أيماناً منتشراً . والنظام البرلمانى عندنا أقرب إلى العادة منه إلى الدين ورجل البرلمان يحرص على أداء الشعائر أكثر من حرصه على الاستمساك بايمانه فالدستور طائفة من الطقوس أكثر منه مادة أيمان . وقد لاحظ سان جوست فى غير أذعان

(أن جميع الفنون قد آتت أكلها بينما فن الحكم لم يولد إلا كائنات منكره) .

وفى عداد هذه الكائنات المنكرة ، ودراستها دراسة علمية تتيح منفعة حية ، إن لم تتح فائدة عملية محققة ، فى عداد هذه الكائنات نسلم بأن دستور ١٩٤٦ ليس أسوأها ، ومن المحقق أنه لن يكون آخرها .

الفصل الثالث

الدولة والقضاء

يقوم النظام القضائى بوظائف اجتماعية متعددة ويحتل مكانة رفيعة فى الدولة المتمدينة . ولما كان منوطاً به تسوية المنازعات المختلفة فأنه يعد أداة دائمة للسلام العام ، كما تعتبر القيمة الأدبية لأحكامه عضداً قوياً للسلطة ، ومتى كان يكفل من جهة أخرى قمع الجرائم التى تقع تحت طائلة قانون معقوبات فأنه يضمن بذلك احترام أسمى القيم الاجتماعية الراسخة القواعد . وهو يباشر تلك السلطة الممتازة التى تدعيها لنفسها الهيئة الإجتماعية على ثروة الأفراد وشرفهم وحريتهم وحياتهم ، وأخيراً فهو لشدة حرصه على تنفيذ القوانين يضفى على قرارات المشرع معناها العملى . وقد سبق القول لمونتانى Montaigne أن تفسير القوانين فيه من الحرية قسط لا يقل عما فى صياغتها من حرية .

ولما كان الأمر متعلقاً بالعديد من المشاكل الاجتماعية التى تثار أمام القضاء ومنها ما التصق بمباشرة السلطة ، كانت مهمته ، على التوالى ، السهر على أمن الدولة بقمع كل عدوان على القوانين التى تكفل ذلك الأمن . ثم حماية الحريات العامة باستهجان كل ممارسة غير مشروعة للسلطة العامة وبالعمل على إلزامها حدود القانون .

حقيقة أن بعض الآراء الحرة تصور العداله على أنها سلطة محايدة أو بمعنى آخر كأنها غير قائمة والرأى المشهور القائل بفصل السلطات يجنب النظام القضائى المنازعات السياسية والاجتماعية . ولكن غير صحيح إصالة الزعم بأن عمل القضاة قاصر على استخلاص النتائج كما لو كان الأمر قياساً مقدمته الكبرى ما يفرضه المشرع ومقدمته الصغرى يعينها بالضرورة مركز المتقاضين. فالقضاة يعينون فى الحقيقة معنى العبارات التى يستخدمها المشرع ويقومون بتكييف الوقائع التى تعرض عليهم . ويقوم استقلال السلطة القضائية على فكرة وجود نظام يتكون من مجموعة لقواعد القانون الوضعى . فولاية القاضى هى تسوية المنازعات التى تعرض عليه بأن يحدد للمراكز التى ولدتها مكاناً منطقياً فى هذا النظام الذى ليس فى الحقيقة مدوناً ولا موصوفاً البتة فى صورة تامة . وتتعدد القوانين وتتباين وفقاً لدرجة قدمها وصياغتها وتبعاً لوحيها وأصولها فمجموعات قوانيننا القديمة قد تغيرت تغيراً كثيراً أو قليلا فى كل جزء من أجزائها بسبب النظم المتعددة التى مرت بها . ومع ذلك فأنه يستحيل الحكم، إلا عن طريق المبدأ المسلم به ، بوجود نظام متماسك للقانون الوضعى الذى يجب عند تطبيقه استبعاد كل عسف ، وهو القانون الذى يجهد المحامون والقضاة والأساتذة أنفسهم كل لحظة فى إثباته إستناداً إلى بعض الظواهر الجزئية ، وهو القانون الذى يخلقه النشاط القضائى بالتفسير الذى يخلعه على القواعد وليس لهذا القانون الوضعى سوى

قيمة خيالية ومع ذلك فأن وجوده هو الشرط السابق على كل نشاط قضائى ، ويعتبر كل حكم قضائى وكل مؤلف قانونى وكل طلب وكل مرافعة توكيداً له ومحاولة جزئية لتعريفه .

فنى نظام حر ديموقراطى كالنظام الذى نعيش فى ظله تزداد العدالة ضعفا وتقسيماً كلما عظمت مهامها وتقلبت رسالتها . ونظام المحاكم وتنظيم قواعد المرافعات وطرق الطعن ترمى كلها إلى منع التعسف والقضاء على النفوذ الشخصى والتحيز وروح الحزبية ، وإذا كان تعدد درجات التقاضى وبطء إجراءات الدعاوى تجعل العدالة أقل تأثيراً فأن من شأنها أن تكفل استقلالها السياسى والاجتماعى . فالسيادة القضائية ليست لأحد ، وإذ كانت محكمة النقض هى العليا فأنها لا تفصل إلا فى الأحكام وإختصاصها قاصر على مسائل القانون فحسب ، ومن ثم فأنها لا تعنى بالفصل فى وقائع الأقضية التى تعرض عليها . وولاية القضاء الجنائى وهو أسمى الوظائف الاجتماعية للقضاء وأشد سلطاته خطراً موكولة إلى محكمة الجنايات (cour-d'Assises) التى يتضم فيها سبعة من المحلفين يختارون بالاقتراع إلى ثلاثة من المستشارين كأن الصدفة وحدها هى الضمانة العليا للاستقلال ، وكأن الهيئة الاجتماعية المنظمة قد تراجعت أمام حق الحياة أو الموت الذى خولته لنفسها تلك الهيئة الاجتماعية عام ١٨١٠ بمقتضى (٣٦)

مادة من قانون العقوبات . ذلك الحق الذى لا يزال قائماً في (١٤) مادة منه .

ويهدف نظام القضاة وصرح التنظيم القضائى إلى إبعاد القضاة عن حلبة المناقشات السياسية والصراع الإجتماعى وعن السيطرة من جانب الحكومة فالقضاة غير قابلين للعزل ونظامهم التأديبي يجعلهم بمنأى عن كل عسف فى استعمال السلطة من جانب الحكومة . وهم ليسوا مسئولين أمام أحد عن الحكام التى يصدرونها والتى لا يجوز إلغائها إلا بواسطة جهات قضائية أخرى . وأعضاء النيابة يتبعون وزير العدل فى نظامهم ووظائفهم ولكن لهذه التبعية حدوداً . فإذا كان القلم مقيداً فأن اللسان طليق وسلطات رئيس النيابة تحول دون حلول رؤسائهم محلهم فى مباشرة الدعوى العمومية .

والتنظيم الحالى يثير بعض النقد الذى له ما يبرره . ويصدق النقد فى الحقيقة على العدد الكبير من المحاكم والدرجات فى السلم القضائى أكثر من انطباقه على نظام القضاء من حيث ضماناته الجمهورية . فدائرة إختصاص المحاكم الإبتدائية يجب أن تكون هى الإقليم لا المقاطعة ، وفى الإمكان أن يقترن مثل هذا الإصلاح بتوسع كبير فى اختصاص قاضى المصالحات (jugesde paix) وفى جميع المحاكم بقدر المستطاع فى نطاق الاقليم ، ومن جهة أخرى فأن المشاغل التى لا بد وأن يسببها للقضاة إنقسام درجاتهم إلى أكثر من إثنى

عشرة درجة وضرورة القيد فى[1] جدول قبل الترقية يمكن استبعادها بتبسيط جدى لهذا التدرج الوظائفى الذى يمكن فصله بسهولة عن مسألة تخفيض عدد الوظائف . فضرورة إجراء إصلاحات من هذا النوع قد استهوت منذ وقت طويل معظم الرءوس المفكرة . وقد طرق المرسوم الصادر فى ١٩٥٣ باب تنفيذها ، ولكن قلما تكون فى النظام البرلمانى مثل هذه الاصلاحات السريعة من عمل تلك العقول .

واشتراك السلطات العامة فى عمل النظام القضائى هو أحد التقاليد البرلمانية فأبقى دستور سنة ١٩٤٦ على هذا التقليد .

١ — لرئيس الدولة حق العفو عن العقوبة (droit de grâce) وهو أحد خصائص السيادة الذى يخوله إعفاء المحكوم عليهم من تنفيذ العقوبات عليهم ولا يجوز للبرلمان التدخل فى مباشرة هذا الحق ، فينص الدستور على أن تكون مباشرة هذا الحق بعد أخذ رأى مجلس القضاء الأعلى وتلك عبارة غامضة حلت محل الصيغة التي كان يتضمنها مشروع أبريل سنة ١٩٤٦ الدستورى الذى كان ينقل حق العفو

---

(١) هذا الجدول منصوص عليه فى قانون المرافعات المدنية الفرنسى وهو إحدى الضمانات الموضوعة لكفالة استقلال القضاء وحيدته وتعده لجنة خاصة من بين أعضائها رئيس محكمة النقض والنائب العام لدى هذه المحكمة ويشترط عدم ترقية أى قاض إلى منصب يتضمن زيادة فى راتبه ما لم يكن اسمه وارداً بهذا الجدول الذى يقره مجلس القضاء الأعلى .

عن العقوبة إلى مجلس القضاء ذاته وكان يفسر على أن رئيس الدولة يتلقى الرأى من المجلس ثم يصدر قرار العفو وحده .

٢ — لما كان البرلمان صاحب السلطان فى مسائل التشريع الذى تطبقه المحاكم فأنه يمكنه عن طريق العفو الشامل (l'amnistie) أن يمحوا آثار الأحكام التى تصدرها المحاكم وكثيراً ما يفوض تلك السلطة للحكومة عن طريق نظام العفو عن العقوبة الذى يشمل الجريمة أيضاً la grâcc amnistiante . وليس هذا مع ذلك عفواً حقيقياً عن العقوبة لأنه فى الواقع يتوقف على السلطة التنفيذية وقد يترتب عليه مسئوليتها الوزارية أمام البرلمان .

٣ — وأخيراً فأن وزير العدل يشرف على أعمال النيابة وهو بذلك ينظم مباشرة الدعوى العمومية ، ولما كان رئيساً لمصلحة السجون ، فهو يراقب تنفيذ العقوبات ، ويصدر على الخصوص بصفته هذه ، أوامر الافراج تحت شرط ، وهو مسئول عن إدارة المحاكم . وأخيرا يمارس بعض الاختصاصات التقليدية مثل رئاسة محكمة المنازعات (Tribunal des conflits) عند تعادل الأصوات ورئاسة مجلس الدولة فى حالة غياب رئيسه . وله أن يأمر فى حالة ظهور وقائع جديدة بفتح باب الطعن عن طريق إلتماس إعادة النظر فى المواد الجنائية . ومن التقاليد الحكومية أن يشغل وزير العدل مكاناً عليا فى مجلس الوزراء ، فأن مهام منصبه تجعله عادة بمنأى عن المنازعات

السياسية المباشرة وتجعله بذلك فى موضـــع المحكمين (arbitres) ومن أجل هذا فأن الجمهورية الثالثة كانت تجعل منه نائباً لرئيس الوزراء، وكان بوصفه هذا، هو الذى يتلو تصريح رئيس الحكومة فى مجلس الشيوخ وما زال هو إلى اليوم أيضاً الذى يوقع مع رئيس الحكومة على تعيين أعضائها ، وكثيراً ما يحدث فى أوقات الأزمات أن نرى رئيس الدولة يختاره رئيساً للحكومة ، وإذا كانت سلطاته قد نقصت إلى حد كبير ، فأن ممارستها ما زالت عظيمة . وأن قوانيننا التى تقادم العهد عليها ، والطابع العتيق لنظامنا القضائى وللمهن المختلفة المتصلة به ، وغيرة المحاكم على استقلالها والتعقيد المدرسى للقانون والرقابة المستمرة من جانب ما يقرب من سبعين محام من أعضاء البرلمان ومن الصحافة التى تتملق إحساس الرأى العام فى المآسى والفضائح القضائية ، لهى بعض الصعاب التى يتعين على وزير العدل أن يختلط طريق العدالة فى غمرتها ويعلى كلمة الحق فيها ، وأن العواطف المتصلة بالظواهر القضائية فى فرنسا لمما لا يمكن مقاومته . فالواجهة العظيمة للمبنى الذى يحمل اسم داجيسو فى رقم ١٣ بميدان الفاندوم (Daguesseau No. 13) لتخفى من وراءها حديقة مسمومة الثمار لا يغتفر فيها الخطأ .

وكان الغرض من إنشاء دستور ١٩٤٦ لمجلس القضاء الأعلى ابراز الأهمية السياسية والاجتماعية لاستقلال القضاء ودعم أركانه . ويتكون

هذا المجلس الذى يرأسه رئيس الدولة من وزير العدل وكيلا ومن ستة أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية بأغلبية الثلثين وأربعة أعضاء يختارهم رجال القضاء ، الموزعون وفقاً لدرجاتهم القضائية إلى أربع هيئات انتخابية ، وكذلك من عضوين يعينهم رئيس الدولة من بين أعضاء المهن القضائية من خارج السلك القضائى . ويعرض المجلس على رئيس الدولة أسماء القضاة الجالسين لتعيينهم ، ويتولى المجلس تأديبهم ، بتقرير الجزاءات التى توقع عليهم ويتداول فى قضايا العفو عن العقوبة ويفتى برأيه فيها ، وفضلا عن ذلك فإن الدستور يعهد اليه بادارة المحاكم القضائية ، وهذه عبارة نظرية ، لأن وضع ميزانية المحاكم هو من اختصاص البرلمان والحكومة ومن المؤسف حقاً أن تكون نتيجة هذا التنظيم الجديد أضعاف الوحدة الأدبية للقضاء وهيبة النيابة وهما من الضمانات الجوهرية للحريات .

إن واضعى دستور ١٩٤٦ قد عهدوا بالقضاء السياسى إلى محكمة عليا ذات كيان خاص (Haute Cour) ، ولم يشاءوا البتة أن يتخذوا من المجلس الثانى فى هذه المناسبة ، محكمة على غرار مجالس الأعيان (la Chambre des Pairs) فى ظل الملكيات البرلمانية أو مجالس الشيوخ فى عهد الجمهورية الثالثة ، وتتكون هذه المحكمة العليا من رئيس ووكيلين وثلاثين قاضياً كأعضاء أصليين وثلاثين قاضياً كأعضاء احتياطيين تنتخبهم كلهم الجمعية الوطنية فى بداية كل فصل تشريعى

من بين أعضائها فيما عدا عشرة قضاة من الأعضاء الأصليين وعشرة من الأعضاء الاحتياطيين ، الذين يختارون من خارج أعضائها . وتتكون هيئة النيابة من نائب عام ومحاميين عاميين تنتخبهم الجمعية من بين أعضائها . وتشمل لجنة التحقيق ستة قضاة ينتخبون بنفس الشروط ورئيساً ومساعدين من العدول يعينهم مجلس القضاء الأعلى . وتختص المحكمة العليا بنظر الدعاوى الجنائية التى تقام ضد رئيس الدولة فى حالة الخيانة العظمى وضد الوزراء بسبب الجنايات والجنح التى تقع منهم أثناء مباشرة وظائفهم واختصاصها مانع لغيرها فيما يتعلق برئيس الدولة واختيارى بالنسبة للوزراء ، والجمعية الوطنية هى التى تفصل ، بالاقتراع السرى . وبالأغلبية المطلقة فى مسألة إحالة الوزراء إلى المحكمة العليا ، ولم يصدر إلى اليوم قرار واحد بمثل تلك الإحالة . وإذا كان الاقتراح الذى كان يرمى إلى إحالة وزير الدفاع الوطنى إلى المحكمة العليا قد أحرز فى الاقتراع السرى أغلبية نسبية قدرها ٢٣٥ صوتا ضد ٢٠٣ صوتاً بتاريخ ٢٨ نوفمبر ١٩٥٠ ، فانه قد اعتبر لهذا السبب مرفوضاً ، وبعد ذلك بثلاثة أيام اى أول ديسمبر ١٩٥٠ صدر قرار بالثقة عن طريق الاقتراع العلنى بأغلبية ٣٤٧ صوتا ضد ١٨٤ صوتاً بتقدير هذا الوزير نفسه وتوجيه التحية إليه ! ! !

ولضمان سيادة الدستور ومنع سوء استعمال الأغلبية للسلطة ، أنشأت الجمعية التأسيسية لجنة دستوريه (Comité Constitutionnel)

مهمتها تحقيق مطابقة القوانين للدستور ووقف القوانين التى تتعارض مع أحكامه انتظاراً لتعديل يتم بالطرق القانونية ويصطدم هذا النظام بتقليد أساسه سيادة البرلمـان ، يحظر على المحاكم الرقابة على دستورية القوانين : ولم تجتمع تلك اللجنة إلا مرة واحدة للنظر فى موضوع بسيط يتعلق بالإجراءات البرلمانية ، ويصعب علينا أن نصدر حكما على هذه التجربة التى قلما نجد فرصة أمامها لتتقدم فى هـذا المضمار . واللجنة تتكون ، إلى جانب رئيس الدولة الذى يرأسها ، ورئيسى المجلسين النيابيين ، من سبعة أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنيـة وثلاثة ينتخبهم مجلس الجمهورية من غير أعضائهما وعن طريق التمثيل النسبى للجماعات السياسية ولمدة سنة ، هناك إذن علاقة وثيقة بين الجماعات السياسية البرلمـانية واللجنة المذكورة ومع ذلك لا يجوز عرض شىء عليها إلا عن طريق طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الجمهورية وبعد صدور قرار من هذا المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه . وهذه الشروط تجعل من المستحيل عملياً عرض أى موضوع له شىء من الأهمية على تلك اللجنة . وفضلا عن ذلك فإن اختصاصها محدود بمعنى أنه لا يجوز لها تقدير مطابقة القوانين للمبادىء القانونية العامة وللحريات العامة وللحقوق الاجتماعية والاقتصادية .

وقد استمر الازدواج القضائى الناشىء من وجود القضاء العادى وقيام القضاء الإدارى المختص بالفصل فى المنازعات بين جهات الإدارة

والأفراد وقتاً طويلا من الخصائص الأصيلة للنظام الفرنسى وهو اليوم متبع فى بلاد أخرى ويزداد عددها باستمرار . والقضاء الإدارى إذ يقوم على الإهتمام المضاعف بمنع المحاكم من عرقلة نشاط الإدارة ويفتح طريق قانونى لمطالبات الأفراد ضد الإدارة ، قد صار فى نهاية القرن التاسع عشر ضماناً قيما ضد انحراف السلطة ويرجع اتساعه ونجاحه إلى ما لمجلس الدولة من اعتبار تقليدى نتج عن خطة التركيز التى اتبعتها الملكية والامبراطورية وعما أصاب ذلك الاعتبار من إحياء بواسطة عقيدة الأحرار وآية ذلك أن الدعوة لعقد مجلس طبقات الأمة للاجتماع صدرت من مجلس الدولة بقرار ٥ يوليو سنة ١٧٨٨ . ومجلس الدولة هو الذى وضع مجموعات القوانين فى ظل الامبراطورية ، ولايزال دوره الإدارى هاماً فى كيان النظام البرلمانى. ولما كان مجلس الدولة هو قاضى القانون العام فى الدرجتين الأولى والثانية ومرخصا له فى تقدير مشروعية القرارات الإدارية ومسؤلية المرافق العامة ، وقاضى الاستئناف والنقض بالنسبة للطعون التى ترفع ضد القرارات الصادرة من جميع جهات التقاضى الإدارية المتخصصة ، فإنه قد أقام قضاء له تأثيره البالغ على مجموع الحياة الإدارية . ويدل ازدياد عدد الطعون التى ترفع إليه عن فائدة هذا النوع من القضاء ومقدار أثره الفعال ، كما يثير فى الوقت نفسه البحث فى تكوينه وفى ولايته أيضا دون شك .

الفصل الرابع

الدولة وماليتها

إن التاريخ المالى للديموقراطية البرلمانية مشوق ، وعجيب بل ، عسير الفهم وليس من الهين الخوض فيه . وهذا النظام الذى هو وليد المعارضة فى الضرائب وفى أسراف العهود الملكية قد خلق نظاما ضرائبياً وميزانية للنفقات لم يسبق لهما مثيل من حيث الضخامة والاتساع . وقد كان من نتيجة الرقابة البرلمانية على النظام المالى أن زادت النفقات العامة باستمرار . ولم تقتصر تلك الرقابة على جعل هذا النظام فى خدمة المصالح العامة للدولة وحدها وإنما أيضا فى خدمة حاجات الشعب المختلفة ما دام أنها تتخذ طابع التعبير السياسى . ولقد أصبحت الميزانية وثيقة ضخمة والتصويت عليها عملية معقدة طويلة إلى حد أنها لم تعد بعد وسيلة صادقة لتصديق الأغلبية على السياسة المالية وهى أداة عامة فى يد أعضاء البرلمان للرقابة على جهات الإدارة . ويمكن القول بأن البرلمان قد أظهر أنه جدير بتحمل العبء الكبير الملقى على عاتقه سنويا وأن رقابته على السياسة المالية تشلها الاختصاصات الكثيرة التى يحتفظ بها لنفسه فتثقل كاهله وتصرفه عن الانصراف إليها والتفرغ لها .

وهنالك أسباب متعددة لازدياد النفقات العامة ، فهى مرتبطة أولا بما تتكلفه الحروب الحديثة والقوات المعبأة وتقدم التسليح واتساع التخريب وتدابير التضامن التى تتخذ ، وهى تنشأ ثانيا من الأعباء التى يلقيها على عاتق الدولة السياسة التعليمية التقدمية والصحية والاجتماعية وموقف البلاد من حيث أحوال السكان وهو موقف يتميز بالضعف النسبي فى عدد المنتجين ، وناهيك عما يترتب أخيراً على التدابير الاقتصادية التى ترمى إلى حماية بعض نواحى النشاط أو مساعدتها وإلى تنظيم الأسواق وإلى تنمية الإنشاء والتعمير فى العاصمة وفيما وراء البحار . وتوضح قائمة [1] شومان عن سنة ١٩٤٦ وقائمة بيتش وماير عن سنة ١٩٥١ أهمية هذا التحول البالغ الأثر . وتبلغ النفقات العامة الحالية بما فى ذلك الضمان الاجتماعى ثلث الدخل القومى وتمثل لأعباء الضرائبية العادية وغير العادية ٢٩,٦٪ أو ٣٨,٢ ٪ من هذا الدخل تبعا لتقديرها وفقا لثمن المقومات أو بالقياس إلى سعر السوق . وهذه النسبة المئوية التى تجاوز مثيلتها فى الولايات المتحدة الأمريكية وتقترب جداً من مثيلتها فى المملكة المتحدة البريطانية تتضمن فى الواقع مجهوداً ضرائبيا أكبر نسبيا لأن

---

(١) L'inventaire Schuman تبين هذه القوائم المركز المالى العام للدولة ومن الموضوعات التى تتناولها التوازن بين إيرادات الدولة ومصروفاتها وبين العرض والطلب فى رءوس الأموال وبين الأصول والخصوم فى الميزان الحسابى .

الدخل القومى للفرد أدنى فى فرنسا منه فى غيرها فنسبة مئوية ضرائبية متساوية تقريبا تعتبر عبئا أثقل بالنسبة لدخل أقل ، ويزيد نظام الضرائب الزراعية فى فرنسا من ظاهرة عدم المساواة هذه والمشاكل السياسية التى يثيرها التصويت على الضرائب فى الوقت الحاضر مرتبطة أيضا بالوضع الحربى والمستوى الصناعى والتكوين الاجتماعى للبلاد ، وهى ستظل قائمة على الدوام دون أدنى شك حتى ولو أنقص إلى أبعد مدى لا يمكن ضغطه من بعد ذلك القدر الاحتياطى من سياسة استرضاء الجماهير الأمر الذى لا يتسنى بغيره لأى نظام سياسى سواء كان ديمقراطيا أو غير ديموقراطى البقاء فى الحكم زمنا طويلا .

والقواعد التقليدية لنظامنا المالى عتيقة ترجع إلى عهد أمبراطورية نابليون الأول التى أنشأت أو أعادت تنظيم الإدارات الضرائبية . ديوان المحاسبة La Cour des Comptes وبنك فرنسا وعلاقته بالخزانة العامة كما يرجع إلى عهد عودة الملكية ، وملكية يوليو وضع مبدأ الرقابة البرلمانية وإقرار الميزانية بابا بابا بوجه خاص (قانون ٢٩ يناير سنة ١٨٣١) كما يرجع أيضا إلى عهد امبراطورية نابليون الثالث ومرسوم ٣١ مايو سنة ١٨٦٢ ، الذى ما زال العهد الأساسى لنظام حساباتنا العامة ، تسجيل مبادىء وحدة الميزانيه وعموميتها وسنويتها وفصل الآمرين بالصرف عن القائمين بالحسابات وطريقة التسوية الختامية للميزانية ولا تزال جميع هذه المبادىء معمولا

بها ، ولكن فكرة المالية العامة التى تحكمها هذه المبادىء وسير العمل فيها قد تغيرت تغيراً أساسيا لدرجة أن بعض هذه المبادىء قد أستبعد عمليا وأن بعضها قد أعيد النظر فيه .

ينص دستور سنة ١٩٤٦ على وجوب تقديم مشروع الميزانية للجمعية الوطنية (L'Assemblée Nationale) ، وهو إذ يمنح النواب حق اقتراح النفقات كرد للفعل ضد نظام ١٩٤٥ المؤقت ، إلا أنه يسلبهم هذا الحق عند مناقشة الميزانية ومن جهـــة أخرى فإنه يستبعد من الميزانية كل نص لا يكون له الطابع المالى بالمعنى الدقيق لهذا التعبير ، وقد دلت التجارب على استحالة التصويت على الميزانيـة فى الوقت المناسب . فقد اعتمدت ميزانية سنة ١٩٤٧ فى شهر أغسطس وميزانية سنة ١٩٤٨ فى سبتمبر وميزانية سنة ١٩٤٩ فى أبريل . وميزانية سنة ١٩٥٠ فى أغسطس وميزانية سـنة ١٩٥١ فى مايو وميزانية ١٩٥٢ فى يونيو . حقا أننا لسنا فى صدد ظاهرة جديدة ، فالجمهورية الثالثة لم تشهد خلال خمسة وستين عاما سوى اثنى عشرة ميزانية ، تم التصديق عليها فى ظروف قانونية صحيحة ولكن عيب التأخير قد استفحل فكثيرا ما يحدث أن يستتبع التصويت على الميزانية أزمة سياسية ، من ذلك أن أدت ميزانية الحربية فى ينايرسنة ١٩٤٦ إلى تخلى الجنرال دى جول عن الحكم وفى يونيو سنة ١٩٤٨ إلى رحيل الرئيس شومان ، واقتضى الأمر قيام ثلاث حكومات لامكان التصديق على ميزانية سنة ١٩٥٢

فقد تمكنت الحكومة الأولى من الحصول على اقرار النفقات المدنية ولكنها سقطت عند مناقشة الوفورات وحددت الثانية قيمة النفقات الحربية وتحطمت على صخرة الضرائب أما الثالثة فقد ابتعدت عن مناقشة الضرائب واستفادت من فرصة التوقف التى هيأها لها اقتراب موعد انتخابات مجلس الشيوخ والانتخابات البلدية المتعاقبة. وأدت ميزانية سنة ١٩٥٣ أيضا إلى سقوط الحكومة وما كاد يتم التصديق عليها حتى تعين تعديلها من جديد ذلك التعديل الذى أثار أزمة جديدة.

وقد استحدثت حلول لمواجهة هذه المواقف المضطربة ولترسى الدولة قواعد حياة الانتقال فعرفت الجمهورية الثالثة نظام الميزانية الشهرية المؤقتة. وإذا كانت الجمهورية الرابعة قد اتبعت هذا النظام فإنها لا تزال بحاجة إلى حلول بعيدة المدى. فقانون الحد الأقصى هو قانون للتوازن المؤقت يمكن من اقرار الميزانية ويتلافى ما عسى أن تحدثه التدابير الجديدة فى تنفيذها من ارتباك وهو يرخص بتحصيل الضرائب وجملة الإيرادات ويحدد فى أرقام عامة توزيع النفقات بتجميدها جزئيا ويمنع كل اخلال بتوازن الميزانية الذى أقيم على هذا النحو إلى أن يتم إقرار القوانين الخاصة بها.

إن اللغة الجارية تستعمل استعمالا غير دقيق عبارة الحد الأقصى « loi des maxima » للعبير عن حكم يرد أحيانا فى هذه

النصوص المؤقتة ولكنه يذكر أيضا فى القانون المالى النهائى الذى تتم الموافقة عليه والذى يحرم الإخلال بموازنة الإيرادات والنفقات، وهذا نص يلغى من الوجهة العملية حق أعضاء البرلمان فى اقتراح النفقات المتعلقة بالسنة الجارية فى عرف النظام التشريعى، ذلك الحق الذى أعاده الدستور. فهو النص الذى يذكر سنة بعد أخرى فى مدلول أعم (فى قانون ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٨ المادة ١٦ وفى قانون ٣١ يناير سنة ١٩٥٠ المادة ١٥ وفى قانون ٧ فبراير سنة ١٩٥٣ المادة ١٥). ويمتد من نفقات الميزانية إلى أعباء الخزانة العامة وتكاليف الضمان الاجتماعى ويكفل بذلك توازن الحد الأقصى المؤقت للاعتمادات أو توازن الميزانية النهائية ويميل إلى أن يجرى فى ذلك مجرى العرف الدستورى، الأمر الذى يثير انتقادات ذات طابع سياسى معين.

وصياغة المادة (١٢) من قانون ١١ يوليو سنة ١٩٥٣ تبدو أكثر صلابة فتلك الصياغة التى إقترحها المسيو بورجيس — مونورى فى عهد حكومة ماير وتم التصويت عليها فى عهد الحكومة التالية تعين الحد الأقصى للنفقات فى ميزانية سنة ١٩٥٤ أى فى ميزانية السنة التالية برقم ١٩٥٣، وتحرم فى سنة ١٩٥٣ كل إجراء تشريعى أو تنظيمى من شأنه أن يخل بالتوازن الذى أقيم على هذا النحو. وفى ذلك قيد جديد على حق الاقتراح البرلمانى فى باب النفقات. ويكفى التوسع فى مثل هذه الصيغة على هذا النحو للقضاء على هذا الاقتراح تماماً

أو جعله مرناً لإيجاد نظام للميزانية يشمل عدة سنوات (Pluri-Annuel) كما اقترح ذلك أخيراً المسيو ميشيل دبريه (Michel Debré)

ولقد أحدثت الجمهورية الثالثة تغييراً جوهرياً فى نظامنا الضرائبى وكان النظام الذى وجدته أمامها ، ويرجع تاريخه إلى السنة الثامنة يمتاز بالبساطة العملية والعدالة النسبية ، رسوم التسجيل القاصرة على نقل تكليف العقارات والضرائب غير المباشرة القاصرة على عدد محدود من المنتجات والضرائب المباشرة (الأربع القديمة[1]) التى تقوم على أساس المظاهر الخارجية والمعايير البسيطة لتفادى التحريات التى تمس الأسرار وتكشف المستور . ويتضح المجهود الضرائبى من إنشاء مجموعة من الضرائب الجديدة هى بالضرورة أكثر تعقيداً أو تنوعاً لأنها فى حد ذاتها أثقل عبئاً وتقوم على الفكرة التصاعدية وعلى التمييز وفقاً لطبيعة أنواع الدخل أو العوارض الاقتصادية فقد أنشأ قانون ٢٥ فبراير سنة ١٩٠١ رسوماً تصاعدية على التكاليف وأنشأ قانونا (١٥ يوليو سنة ١٩١٤ و ٣١ يوليو سنة ١٩١٧) الضريبة العامة على الدخل والضرائب النوعية على دخل المهن الحرة وقوانين

---

(١) أنشأت الثورة نظاماً جديداً للضرائب توخت فيه وضع حد لسوء توزيعها والقضاء على عدم المساواة فيها ويتناول هذا النظام نوعين رئيسيين من الضرائب هما : (١) الضرائب العقارية (٢) الضرائب على الأموال المنقولة وينقسم كل منهما بدوره إلى نوعين فرعيين . وهذا هو المقصود بالعبارة الفرنسية "Les quatre vieilles"

(سنة ١٩٢٠ وسنة ١٩٣٦ وسنة ١٩٣٩) أنشأت رسم الإنتاج والمعاملات التجارية . وفضلا عن ذلك فقد أدى قيام التأمين الاجتماعى واتساعه إلى فرض مجموعة من الضرائب والرسوم الإضافية غير العادية تضاف إليه تلك التى تحصل لأغراض اقتصادية على بعض المنتجات مثل القمح . ويتضمن التصويت على الميزانية كل سنة تعديلات جزئية للنظام الضرائى ترمى إما إلى زيادة حصيلة الضرائب وإما إلى تحسين نظام جبايتها أو إلى تعديل الأعباء الضرائبية التى تقع على كاهل مختلف الطبقات الاجتماعية أو على كافة فروع النشاط .

وقد عرفت الفترة الحديثة ، بصفة خاصـــة ، وبصرف النظر عن التجربة غير الموفقة لضريبة التضامن ولضريبة الإثراء عام ١٩٤٥ وعن بعض النجاح الذى تحقق بمشقة لضريبة سنة ١٩٤٨ الاستثنائية ، عرفت زيادة سعر الضرائب الإضافية غير العادية (taxes pasafiscales) وإنشاء شبكة يزداد ضغطها ويثقل عبئها على الدوام (فى سنة ١٩٥١ شمل الاستقطاع الضرائي الإجمالى ٦٤٪ من ضرائب الدولة و١٠٪ من الضرائب المحلية و٢٦٪ من حصيلة الضرائب غير العادية) كما عرفت هذه الفترة الحديثة تقنيناً كاملا لضرائب الدولة (بمرسوم ٩ ديسمبر سنة ١٩٤٨ وإدماج الإدارات المالية القديمة فى إدارة واحدة عامة للضرائب Direction génerale des Impôts تسمح بإعادة تنظيم شامل وبقيام سياسة ضرائبية متناسقة فى جميع أجزائها . وفى سنة ١٩٥١ بلغ

إيراد كل نوع من الضرائب على حدة الرقم الآتى : الضرائب على الدخل (٦٤٢) ملياراً من الفرنكات . الضرائب على الثروة (١٠٩) ملياراً ، الضرائب على الاستهلاك (١٢٤) ملياراً ويتضح من ذلك أن قيمة الضرائب على الثروة ضئيلة وستقل عن ذلك نتيجة لتعديل سنة ١٩٥٢ المتعلق برسم الأيلولة على التركات وأن النصيب الأكبر هو للضرائب غير المباشرة وكثيراً ما تكون عدم عدالتها مثار نقد من حيث المبدأ ولكن تحصيلها يصادف يسراً ومقاومة أقل من الوجهة العملية لأن الذين يدفعونها ليسوا هم الذين يتحملون عبئها فى النهاية وإنما هى تحصل من أرباب الصناعات والتجار الذين يدمجونها فى ثمن البيع ويكونون بذلك جيشاً من المحصلين المساعدين الذين يعملون بغير مقابل لحساب مصلحة الضرائب فى كل مكان . هذا ويخفف اليوم من عدم عدالة الضرائب غير المباشر طابعها المتعلق بملاءمة فرضها وسلطة جهة الإدارة فى تقدير أرقامها وما تراعيه من أساليب المقاصة الاجتماعية والعائلية التى تصحح دخل العمل . وكذلك عن طريق اتباع معيار مستوى الأرقام القياسية المتحركة للأجور . والضرائب غير المباشرة أداة نافعة لفرض الضريبة على الزراعات الشاسعة التى يحميها مركزها السياسى القومى من أى إصلاح معقول للضرائب المباشرة والتى يجب أن يدفع الضريبة على مشترياتها لعدم إمكان إقرار فرضها على أرباحها.

ولا يمكن تحليل الضريبة الحديثة على أنها مجرد استقطاع من كتلة

من رؤوس الأموال والدخول والمعاملات التجارية المفروض فيها الثبات فهى تؤثر على هذه الكتلة بالمصروفات التى تسمح بها كما تؤثر عليها بالاستقطاعات التى تجريها . ويزداد الشعور بهذه الحقيقة عندما يقع على عاتق الحكومة ، إلى جانب مسئولياتها الآخرى تحديد الأسعار والأجور فلا يمكنها حينذاك تجاهل الطوارىء الاقتصادية والاجتماعية للضغط الضرائبي وأنها لتقابل على كل حال فى نفقاتها ارتفاع الأسعار الذى يستتبعه ما تفرضـــه من ضرائب . وتلك هى صعوبة المشكلة التى يضعها فى طريق الحاكمين حالياً التصويت على الضرائب ذلك التصويت الذى يقوم على اعتبارات ثلاثة هى المقتضيات الوطنية والامكانيات الاقتصادية والأغلبيات السياسية فى نفس الوقت الذى تهب فيه العواصف الموسمية البرلمانية من ليالى شهر ديسمبر .

والدستور لا يتكلم عن الخزانة العامة ولكن البرلمان يعرفها جيدا ويستفيد إلى حد كبير من التسهيلات التى تمنحها تلك الخزانة ويحتج البرلمان أحياناً على بعض التصرفات التى تصدر منها بل أن الخزانة هى فى نفس الوقت الدولة ذاتها فى طابعها المالى فهى خازن الدولة ومصرفها ولها مجموعة من الحسابات فى بنك فرنسا المرتبطة به بعدة اتفاقات متعاقبة ومتداخلة وقد زاد التأميم من رقابة الدولة عليه ، وغرضها الأساسى هو ضمان وجود أموال حاضرة دائمة رغم اختلاف

النسبة بين النفقات وحصيلة الضرائب وهذه الوظيفة البسيطة تقتضى سبق وجود موارد خاصـــة وتفرض بذلك بعض الأعباء وتنتج هذه الموارد من القروض الطويلة أو المتوسطة أو قصيرة الأجل التى تطرحها الخزانة للاكتتاب وكذلك من السلفيات التى تمنحها إياها مؤسسات الاصدار من الحسابات الجارية وحسابات الودائع التى تفتحها وقد بلغ مجموعها فى سنة ١٩٥٠ وسنة ١٩٥١ نحو (٤٠٠) ملياراً ، وتقع على عاتقها من جراء ذلك أعباء عديدة (الاستهلاك والأرباح والرد) تضاف إلى نفقات الميزانية كما يجب عليها أن تتحمل أيضاً أعباء أخرى .

هناك أولا ، الأعباء الناشئة من شتى أنواع العجز فى الميزانية سواء كان عدم التوازن ناتجاً من الأبواب التى تم التصديق عليها أو من ظروف تنفيذ الميزانية أو معزواً إلى مبالغة فى التقدير الأول للايرادات أو راجعاً إلى نفقات غير منظورة أو لم تقدر تقديراً سليما وكان مثل هذا العجز يظهر فى أغلب حسابات الجمهورية الثالثة . وقد عرفت السنتان ١٩٤٤ و ١٩٤٦ عجزاً كبيراً فى الميزانية ويبدو أن الحال على غير ذلك فى الفترة الأخيرة ، أما لأن التضخم يزيد من حصيلة الضرائب على نحو أسرع من زيادة الجزء الأكبر من النفقات أو لأن الانفاق أبطأ مما كان مقدراً خاصة فى مسائل العقود والأشغال .

ومن جهة أخرى فأن السلفيات والحسابات الخاصة للخزانة العامة تكون عبئا على عاتقها إلى جانب نفقات الميزانية ويرخص المشرع بمثل هذه الوسائل لمواجهة حاجات يستحيل تقديرها بالأرقام أو لم يكن فى استطاعة الميزانية تقديرها أو للسماح بعمليات يجب أن تتعادل فى النهاية أصولها مع خصومها .

من هذا أن اتفاق سنة ١٩٣٧ قد نص على طريقة تقديم سلفيات للشركة الأهلية للسكك الحديدية وفى سنة ١٩٥١ أوجب عجز غير منظور ضرورة تقديم سلفيات للصندوق الأهلى للضمان الاجتماعى . كما أنه يوجد أيضا لصندوق التجديد والتعمير حساب تجارى خاص فى دفاتر الخزانة العامة ومن وقت لآخر تبذل جهود للحد من عدد هذه الحسابات ولاخضاع إدارتها لقواعد الرقابة الخاصة بالميزانية والحسابات العامة . وفى سنة ١٩٥١ كان لا يزال يوجد منها أكثر من ستين حسابا يجاوز العجز فى رصيدها (٦٠) مليارا .

ويقيم البرلمان وزنا لقروض الخزانة بين الموارد العامة . ومما لاشك فيه أن العبء الذى توجده يجب استهلاكه يوما ما ولكنه يرحل إلى ميزانيات بعيدة الأمد . وهكذا تسمح ثقة المقرضين بإرجاء الزيادة فى الضرائب ، وفوق ذلك فإن للقرض العام مبررات اقتصادية ، فهو يمكن أن يساعد عن طريق الخصوم التى يستقطعها من السوق المالى واستخدام الأموال المتحصلة منه على التوسع

الاقتصادى الذى يترتب عليه حتما استعادة التوازن لأجل طويل ، دون زيادة عبء الضرائب . وعند ما تتضمن النفقات العامة جزءا كبيرا من الاستثمارات التى تغل ريعا فأنه يكون من الأفضل إغراء المقرضين بدلا من الاثقال على دافعى الضرائب . وقد حدث فى سنة ١٩٤٨ ، تحت تأثير سياسة مسيو رينيه ماير أن استأنفت سياسة متناسقة من الاقتراض وذلك فى نفس الوقت الذى ظهرت فيه تطبيقا لمشروع مونيه ، نفقات للتجديد والتعمير وقد بلغت هذه النفقات إذ ذاك (١٦٥) مليارا مقابل (١٢٧) مليارا من القروض الطويلة ومتوسطة الأجل . ومنذ ذلك الحين استمرت ولا سيما مع قروض بياش عام ١٩٥٠ وقروض بيناى عام١٩٥٢ وذلك حتى دون أن تسمح الأعباء الاقتصادية والحربية بالتراخى فى الضغط الضرائبى .

ولما كانت الحكومة مسئولة عن التوازن الداخلى بين إيراداتها ومصروفاتها فإنها تكون مسئولة أيضا عن توازن المدفوعات الخارجية . وإذا كانت صادراتنا قبل الحرب لم تكن تغطى وارداتنا إلا بمقدار الثلثين فأن العجز كان يغطى تقريبا من دخل رءوس الأموال الفرنسية فى الخارج ومن حصيلة السياحة . وقد صار المركز صعبا على نحو واضح منذ الحرب وفى المدة من ١٩٤٥ إلى سنة ١٩٤٩ أظهر الميزان التجارى عجزا إجماليا قدره (٧٦٠٠) مليونا من الدولارات كان لا بد من مواجهته باستهلاك جزء كبير من احتياطى الذهب

والعملات الصعبة لبنك فرنسا وصندوق تثبيت النقد والاستيلاء على الأموال الخاصة واستردادها من الخارج والعملات الصعبة والقيم الأجنبية . وذلك بخلاف المعونة التى بدون مقابل والقروض الأجنبية والدولية . وإذا كان ميزان المدفوعات قد تحسن إلى حد الاقتراب من حالة التوازن عام ١٩٥٠ فأنه قد عاد إلى التدهور من جديد منذ ذلك الوقت ومعنى ذلك أن الرقابة على النقد التى انشئت بمرسوم بقانون ١٩٣٩ بعيدة عن أن تفقد علة وجودها — من المؤكد أن تطبيقها قد صار أخف حيث توقف الاستيلاء على الأموال الفرنسية فى الخارج كما رفعت إلى حد كبير القيود المفروضة على الأموال الأجنبية فى فرنسا ، وصارت التسويات لحساب الخارج أيسر بكثير ما لم يتعلق الأمر بتصدير رؤوس الأموال . وفضلا عن ذلك فأن حرية السوق الداخلية للذهب والتى أعيدت فى فبراير سنة ١٩٤٨ وإنشاء سوق حرة للنقد فى نفس الوقت وفتح الحدود للتداول الدولى للأوراق عام ١٩٤٩ ، قد أعادت بالتدريج تسعيرة حرة للفرنك ، ولكن سلطات الحكرمة ما زالت باقية ومن شأنها هى أن تقيس مدى هذه التجربة الحرة بمقدار نجاحها .

ويثير نصيب المعونة الأجنبية الذى يفترضه التوازن الداخلى والخارجى وكذا نصيب المالية العامة مشاكل جديدة ودقيقة ، وتأخذ هذه المعونة أشكالا عديدة كالقروض الطويلة الأجل والمعونة

من العملة الصعبة والمعونة بدون مقابل مقومة بالفرنكات وتسليم البضائع بالمجان والمشتريات من الخارج ... الخ وقيمتها كبيرة. وقد تضمنت معونة مارشال Marshall للتعاون الاقتصادى (القانون الأمريكى بتاريخ ١٦ ديسمبر سنة ١٩٤٧ فى المدة من ١٩٤٨ إلى ١٩٥١ دفع مبلغ (٢٣٦١) مليونا من الدولارات منها ١٨٣ مليونا بصفة قرض وما زاد على ذلك فى صورة مساعدة بالمجان، أو معونة الضمان المتبادل (القانون الأمريكى بتاريخ ١٦ ديسمبر سنة ١٩٥١ فأنها أكثر تعقيداً وتشمل حصة إقتصادية وحصة عسكرية وقد درت على الخزانة عام ١٩٥١ مع جزء كان باقيا من معونة مارشال (١٤٩) مليارا من الفرنكات. وإذا كانت نسبتها المعوية إلى الميزانية الاجمالية معتدلة فأن الواقع أن المليارات الأخيرة تكلف أكثر من وجهتى النظر السياسية والاقتصادية. والاحتياطى السياسى لميزانية ما، الذى تقود به الحكومة أغلبيتها هو دائما ضعيف أو حتى قليل الأهمية بالنسبة إلى مجموع النفقات الادارية. ونظام المعونة فوق ذلك يصعب بيانه ويصطدم بصعوبات من التنظيم العملى ومن نفسية الجماعة، فعندما تضع فرنسا ميزانيتها لا تكون الولايات المتحدة قد وضعت ميزانيتها هى إلا لغاية شهر يوليو بحيث تظل قيمة المعونة عن الجزء الثانى من السنة رهن الظروف وفضلا عن ذلك فأن الشروط التى يخضع لها الافراج عن الاعتمادات المقدرة يجعل تواريخها غير معينة وتقديرات الخزانة غير ميسرة وأخيراً فأن معونة الضمان المتبادل تتضمن تعاونا

بين الهيئات العسكرية والمدنية ليس تاما على الدوام ولا سريعا على النحو الذى يرجوه الماليون .

أن إنشاء منظمات مالية دولية فيه للبلاد الأعضاء مزايا والتزامات. ذلك أن فرنسا بانضمامها إلى صندوق النقد الدولى قد دفعت مبلغ (١٠٩) مليونا من الدولارات ودفعت بالفرنكات الزيادة فى حصتها التى يبلغ قدرها (٥٢٥) مليونا من الدولارات وتلقت سنة ١٩٤٧ (١٢٥) مليونا من الدولارات مقابل وديعة من الفرنكات بسعر القطع المضمون ومنذ ذلك الوقت رفض الصندوق اعتماد سعر التعادل الجديد للفرنك الذى حدد فى يناير سنة ١٩٤٨ بحيث أصبحت فرنسا لا تستطيع استخدام موارد الصندوق بعد ذلك . ومع ذلك فقد كان أهم من ذلك وأكثر نفعا لفرنسا خلق البنك الدولى للتعمير والانشاء برأس مال اكتتبت فرنسا بجزء منه قدره (٥٢٥) مليونا من الدولارات (الذى دفع خمسه بالدولارات والفرنكات) وهو الذى وافق عام ١٩٤٧ على إقراضنا سلفة قيمتها (٢٥٠) مليونا من الدولارات والذى يستخدم الحصة المقومة بالفرنكات من رأس ماله فى مساعدة صادراتنا عن طريق تقديم القروض للبلدان الأجنبية . وأن الاتحاد الأوربى للمدفوعات الذى هو وليد إتفاق ١٩ سبتمبر ١٩٥٠ لا يسمح بالمقاصة من جانب واحد للعجز والفائض فى المدفوعات . وإلى حد معين الموافقة على فتح إعتمادات للبلاد المدينة وذلك بفضل رأس مال

قدره (٣٥٠) مليونا من الدولارات وضعته الولايات المتحدة تحت تصرفه . وقد صار المركز الفرنسى الذى كان أول الأمر دائنا ، مدينا خلال الشهور الثلاثة الأخيرة من عام ١٩٥١ ، والبلاد المدينة ملزمة بمدفوعات بالعملة الذهبية . وجسامة ديننا تضطرنا الآن إلى مثل هذه المدفوعات .

ولا يوجد فى المعركة السياسية شخصية أقوى ولا أكثر عزلة من وزير المالية . ولما كان هو رئيسا لادارة تسيطر على جميع الادارات الأخرى ومسئولا عن تحضير الميزانية وتنفيذها وصاحب سلطات غير عادية تخولها الرقابة على الائتمان والاستثمار والنقد فأنه يجب عليه باستمرار مواجهة الطلبات والهجمات التى تكون سلطته الفريدة غرضا لها وهو يصطدم فى كل لحظة بتحزب المصالح وبالعون الذى تشد أزرها به الجماعات البرلمانية وأعضاء الحكومة الذين يهتمون باختصاصاتهم الفردية أكثر من اهتمامهم بمسئولياتهم المشتركة وبرئيس مجلس الوزراء الذى يشغله الاستقرار الحكومى والأغلبية البرلمانية أكثر من التوازن المالى . فنراه على التوالى ينذر بالتشاؤم عندما يراد زيادة الضرائب وخفض النفقات ، ويبشر بالتفاؤل عند ما يتعلق الأمر بتوظيف بعض القروض ، وليست هناك وزارة أوثق صلة بالبرلمان من وزارته ، ولا أكثر خضوعا لرقابته منها وهو من بين جميع الوزراء الذى يمضى أطول وقت فى قصر البوربون . ومع ذلك

فإن مهمته الإدارية مرهقة سواء تعلق الأمر بسلطاته الخاصـــة أو بتلك التي تعطيه إياها الرقابة على تنفيذ الميزانية . ولذلك فأنه كثيرا مايساعده، بعض وزراء الدوله أو وزير للميزانية ، ودوره في الأوقات الحاضرة قاس وغير محبب إلى الشعب لدرجة أن رئيس مجلس الوزراء يضطر أحيانا إلى القيام به بنفسه مثل الرئيس كيي Queuille عام١٩٤٨ والرئيسين فور Faure وبيناى Pinay عام١٩٥٢ . ولا شك أن الصدارة السياسية التي تحتلها المشاكل المالية والنفوذ المشهور للرجال العموميين المنوط بهم معالجتها ، مرتبطة بعظم العجز الذي يفسر بالضغط الاقتصادى والحربى وعامل السكان للبلاد والعرف السياسى والبرلمانى . ولكن تلك الظاهرة ليست بالجديدة ولا بالاستثنائية وقد كتب الجنرال دى مونتيكيكولى Montecuculi يقول « أن المال هو تلك الروح العالمية التي تنتشر في كل مكان فتحيي وتحرك كل شيء ، ومن ثم فالمال يطوى كل شيء . ذلك أنه أداة الأدوات جميعا فهو يفتن أرجح العقول ويطفىء جذوة أشد الطامعين نهما . فكلما تضاءل التفكير أمام الجهود التي تفرضها سياسة مالية صارمة في طرائقها حديثة في مطامعها فأن وزير المالية المستقيل يستطيع أن يفكر في أوقات الفراغ المستردة أنه في سنة ١٧٢٠ في اليوم الأول من الشهر القمرى ذى القعدة كتب ريكا Rica إلى أبين Ibben « يتعاقب الوزراء ويفنى بعضهم البعض هنا وكأنهم الفصول ، فمنذ ثلاث سنوات شهدت تغييرا في النظام المالى أربع

مرات وبعد تجربة أنواع من العلاج الشديد ، اعتقد المعالجون أنهم ردوا إلى فرنسا حالتها الصحيحة والحقيقة أنهم لم يفعلوا أ كثر من جعلها منتفخة[١] » .

---

(١) هذا الاقتباس مأخوذ من مؤلف مونتسيكيو الذى عنوانه Les Lettres Persanes نشره فى صورة رسائل خيالية متبادلة بين ايرانيين فى زيارة فرنسا وأصدقائهم فى ايران وفيها ينتقد المؤلف النظم السياسية والاجتماعية الفرنسية فى عصره

الفصل الخامس

الدولة والاقتصاد

يجب على الدولة الحديثة أن تجعل تكوينها متمشيا مع الاتساع الكبير فى نواحى نشاطها ومسئولياتها الاقتصادية .

والحقيقة أن نواحى النشاط هذه ترجع إلى أشد العصور تباينا وتؤدى أكثر الوظائف إختلافا وتتخذ أكثر الصور تباعدا بعضها عن البعض . وفكرة الحرية الاقتصادية لم تكن قط سوى تجريد سهل لحاجات التفكير المنطق ومفيد للدفاع عن المراكز الرأسمالية ، ولكن تطبيقها فى العمل كان محدودا . فأن حكومة نابليون أنشأت بنفسها أو بواسطة غيرها الطرق والكبارى والقنوات والموانى وفرضت رقابتها على المناجم وأخضعت الائتمان لسلطانها واستغلت البريد وبعثت غرف التجارة التى ألغاها منطق الثورة واستولت على الرجال والموارد لجيوشها . وكانت الدولة فى القرن التاسع عشر تساعد على تنمية السكك الحديدية وتديرها وهى التى أنشأت التلغرافات والتليفونات واستغلتها بطريق مباشر . وكان للادارة دائما منذ عهد الثورة سلطة فرض الرسوم على اللحم والخبز . وكان النظام الجمركى منذ نشأته

مصدرا ايرادات للدولة وأداة لحماية الصناعة فى نفس الوقت وإلى سنة ١٨٦٧ كان إنشاء الشركات المساهمة مشروطا بموافقة الادارة . والتجارة والصناعة تنموان إلى جانب ذلك فى إطار قانونى تحدده الحكومة ، من ذلك نظام العقود والعمل والائتمان والمشروعات .

ومع ذلك فأن فكرة المسئولية الشاملة للدولة إزاء الاقتصاد فى جملته هى فكرة حديثة ويبدو أنها مرتبطة بالتوسع الفنى والصناعى وتقدم التفكير الاقتصادى والاجتماعى وبسير النظام الديموقراطى . وهى لم تأخذ شكلا إيجابيا وطابعا إداريا إلا بمناسبة الأزمات والحروب والاحتلال وهى تتولد حتما من الوضع الذى يوجده الاقتصاد المركز والتصاعد الذى يثير نمـــوه الفوضى ولاضطراب والمنازعات ، ومن النظام البرلمانى والاقتراع العام وهما اللذان يفتحان باب السلطة أمام جميع المطالب ، والدولة بوصفها حكما تصير حاميا وبصفتها حاميا تصير منظما أو مهيمنا ، وسواء كان الأمر متعلقا ببعض الفروع الاقتصادية التى تهددها المنافسة الخارجية والداخلية أو بنقص الائتمان أو بعدم وجود أسواق لتصريف البضائع أو لضياع رأس المال الذى يترتب على التقدم الفنى أو المجهود المالى الذى يقتضيه أو بالمركز الصعب لزراعة لا يستطيع تطورها أن يتابع الحركة الصناعية خطوة خطوة أو بتنمية الانتاج الذى لا يسهل على ريعه أن يأخذ شكلا تجاريا ، أو بأعباء مختلفة يراد جعلها متساوية أو نقلها أو توزيعها ،

فأن أشد المصالح إختلافا تتجه إلى الدولة تطلب منها التأييد وتحصل عليه ، وأن التشريع الاجتماعى الذى يتعين عليها تطبيقه ومسئولياتها فى أمور مستوى المعيشة والأسعار والأجور كل هذا يؤدى فضلا عن ذلك إلى فرض تدخلها ، وهكذا تتعاقب ضروب الرقابة متولدة بعضها عن البعض دون انقطاع وتمتد وتتحدد وتتكاثر فى أثر بعضها فأن التدخل فى ميدان الأجور يستدعى العمل فى مجال الأسعار ، والرقابة على الأسعار لا تكون محكمة بدون الرقابة على التوزيع وبالتالى على إنتاج المؤسسة . وربما كان التدخل فى السوق القومية محفوفا بالمخاطر إذا لم يكن مستندا إلى الرقابة على النقود الائتمان ، كما أن المنتجين وأرباب الصناعة والتجار يطلبون من السلطات العامة الحد من أسعار الشراء ودعم أسعار البيع وهم إذا كانوا يطالبون بالحرية عندما يشعرون بأنهم يسيطرون على السوق فأنهم يطلبون حماية القوانين عندما يضعف مركزهم وأن أثر الاستقطاعات الضرائبية والاجتماعية فى مستوى الأسعار يجعل من العسير على الدولة أن تظل غير مكترثة وأن ترفض تقديم المساعدة إليها وأن ضخامة ميزانيتها ونشاط خزانتها يجعلانها مسئولة حتى فى الأحوال التى لا يمنحها القانون فيها ولاية متخصصة .

فهى تضع فى الاقتصاد الحديث مواردها وائتمانها وسلطتها ونفوذها وما لها من احترام . وتأخذ الأنواع المختلفة للتدخل ،

بين المرفق العام الذى يستغل بوساطة الأموال العامة وفى طابع إدارى وبين المشروع الذى يحكمه قانون أدنى الأجور والذى يستفيد من الاعفاء من أى نوع من الرسوم الضرائبية أو الاجتماعية ، شكل قوس قزح لا حد لألوانه حتى ليضل البصر فى إدراك مداها . فتنظيم نواحى النشاط ونظام المشروع وتنظيم المهنة وتنظيم الأسواق والرقابة الادارية والمساهمة المالية وسلطة الوصاية والسلم الادارى المتدرج ، كلها صيغ مختلفة تسود بحسب الظروف ، ولما كانت هذه وليدة الموجات المتعاقبة من التأميم فى عهد الجمهورية الثالثة (شركة السكك الحديدية الوطنية والخطوط الجوية) والحكومة المؤقتة لسنة ١٩٤٤ (الادارة المباشرة لمصانع رينو ومناجم الفحم الحجرى فى الشمال) والجمعية التأسيسية الأولى (الائتمان وكهرباء وغاز فرنسا وصناعة الفحم فى فرنسا) فأن المشروعات العامة لها نظم جد مختلفة وذلك رغم بعض المبادىء المشتركة وقد بقيت الجهود التى ترمى إلى توحيد شكلها دون فائدة إلى اليوم وأن صورة النشاط فى كل مشروع على حدة ونظام التمويل فيه وبواعث تأميمه كل هذه العوامل تفرض ألوانا من التكوين الداخلى وطرقا من الرقابة جد غير متشابهة وتجعل من المستحيل توحيد شكلها الأمر الذى يسمح للبرلمان بنظرة سطحية للأعباء التى تقتضيها إدارتها ونموها .

وإذا كان لتدخل السلطات العامة فى أول الأمر طابع الاستثناء

والامتياز فأنه سرعان مازادعددا وعظم شأنه حتى اقتضى الأمر تنسيقه وتبريره فى مجموعه ، فأنه يجوز المحافظة على سعر القمح وتقطير العنب لحماية الزراع وسرعان ما يلاحظ الانسان أثر مثل هذه التدابير على الأعباء الضرائبية وتكاليف المعيشة ، كما يمكن إشراك الدولة فى جهود الاستثمار ، واقتطاع جزء من الاستهلاك فى صورة أو أخرى ليس إلا نتيجة حتمية لذلك ، وحتى لو لم يكن الاقتصاد موجها الا على نحو جزئى فأن توجيهه يجب لذلك أن يكون نتيجة نظرة شاملة للأمور . فرد الفعل الاقتصادى لكل نوع من أنواع التدخل ليس دائما سريعا ولا تاما إلى هذا الحد . كما يمكن معادلته أحيانا ببعض التدابير والعوامل المضادة وليس أقل من ذلك أهمية توقعه وتنظيم إتساعه وسرعته وحدوده والاستعداد للوضع الذى يترتب عليه ولكل ماينشأعنه من ألوان عدم التوازن ومدلول ذلك أن ما للحكومة من سلطات متعددة للرقابة الاقتصادية لا يكون لها معنى إلا إذا تعلقت بسياسة اقتصاديه عامة تكون تلك السلطات أداة لتطبيقها . فإذا انعدمت هذه السياسة فإن البرلمان والحكومة لا يكونان ولا يمكن أن يكونا سوى ألعوبة فى يد مجموعات متحالفة من المصالح المتباينة التى يرجح كل منها الآخر بدوره وفى يد القوى الاقتصادية والاجتماعية وممثليها المعترف بوجودهم قانونا أو أولئك الذين لا يسلم القانون بوجودهم .

وطالما تساءل الناس بل ولا زالوا يتساءلون عما إذا كانت

السلطات التى يفترض وجودها نظام رئيسى للتوجيه الاقتصادى تتلائم مع الديموقراطية البرلمانية وقد أجاب أنصار المذهب الحر بالنفى مصرين على الأصول الاشتراكية للنظم المطلقة . حقيقة أن حكومات الأزمات وحكومات الحرب كان لها فى فرنسا دور حاسم فى إنشاء جهاز الاقتصاد الموجه وأن العمل والتشريع فى عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة فى هذا الشأن ضئيل بالنسبة لما تم عن طريق المراسيم بقوانين وقوانين المارشال بيتان وأوامر الجنرال دى جول . ومنذ دستور سنة ١٩٤٦ . أخذ التطور التشريعى يميل من جهة إلى إعادة بعض القطاعات الحرة فى الاقتصاد ومن جهة أخرى إلى إضفاء طابع ديموقراطى على بعض أساليب الرقابة الاقتصادية والرأى مجمع على أن العمل الذى تم على هذا الوجه ما زال غير تام ولا متقن ويلاحظ بصفة خاصة التباين بين الدقة التقليدية فى إقرار الميزانية وسلطان الحكومة فى اختصاصاتها الجديدة . فلا بد من سن قانون يقر الرسوم على (الكلاب) وعلى أجهزة الراديو ، بينما يكفى مجرد رأى من إدارة النقد لتعديل سعر الصرف ولا بد من الحصول على موافقة البرلمان لانشاء وظيفة سيدة الاختزال والآلة الكاتبة . بينما يكفى مرسوم لتعديل الحد الأدنى للأجور وقرار وزارى لتعديل أسعار أغلب المنتجات وأنه لمن الممكن عن طريق المراسيم العادية أو القرارات الوزارية إعادة الرقابة العامة على الأسعار والتوزيع على حين أنه لا بد من استصدار قانون لالغاء إحدى محاكم

المصالحات وتفسر هذه الأمور العجيبة بالفرق الموجود من حيث قدم العهود والمصدر بين التشريع المالى والتنظيم الاقتصادى ، وفضلا عن ذلك فأنه من الصعب أن تتصور أن البرلمان الذى ثقله فعلا اختصاصه فى موضوع الميزانية يعطى نفسه إلى جانب مهمته العامة فى الرقابة حقوقا معينة فى الاشراف الاقتصادى .

ولضمان طريقة دستورية لتمثيل القوى الاجتماعية والاقتصادية ، أوجد دستور سنة ١٩٤٦ نظاما أساسيا جديدا للمجلس الاقتصادى الذى انشأه قانون سنة ١٩٢٦ وزاد قانون آخر فى سنة ١٩٣٦ من نفوذه واختصاصه وتشمل هذه الهيئة ١٥٠ عضوا وتقوم بدور استشارى أمام البرلمان والحكومة وتكون استشارتها واجبة أحيانا ، كما يجوز لها أن تنظر من تلقاء نفسها فى مسائل من التى تدخل فى اختصاصها ومع ذلك فأن ضعفها مزدوج ، فمن جهة لا تعرض عليها الميزانية ولا الضرائب ومن الجهة الأخرى فأن قراراتها ليس لها أى طابع سياسى . وهذه النقطة الأخيرة المنصوص عليها صراحة فى قانون صادر بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥١ ناشئة حتما من تكوين جميع الهيئات التى من هذا الطراز ، إذ أن الأغلبيات التى تتكشف عنها قراراتها يصعب أن يكون لها مدلول عام ، ما دام أنها تنشأ غالبا من الصالح الخاص لمختلف الجماعات المهنية ومن عدد الأصوات التى لكل واحد منها . ومن المؤسف حقا أن المجلس الاقتصادى

لا يكفى ، على ما هو عليه الآن ، لتخليص البرلمان من نفوذ المهن والطوائف الفنية .

وما دمنا فى معرض الحديث عن المجلس الاقتصادى فأن الدستور يذكرنا بوجود خطة قومية اقتصادية ترمى إلى الاستخدام الكامل للأشخاص والاستخدام المنظم للموارد المادية) وينص على أنه يجب على الحكومة ، لوضعها ، استشارة المجس الاقتصادى . والواقع أن مشروع مونيه Monnet الذى أعد منذ سنة ١٩٤٦ بمقتضى مرسوم من الجنرال دى جول وضعت تفصيلاته بمعرفة الوكالة العامة لنفس المشروع (أى مشروع مونيه) التى استشارت عن طريق مجموعة لجان التجديد التابعة لها ، جميع المصالح المهنية ولم يعرض الأمر مطلقا على المجلس الاقتصادى والمجالس النيابية ومع ذلك فأن البرلمان هو الذى مول تنفيذه .

أن الأهمية السياسية للشاكل الاقتصادية قد غيرت سمة البرلمان والمناقشات البرلمانية ، فكلما تزايدت الاختصاصات الاقتصادية للدولة، كلما نظمت المصالح المتعلقة بها الدفاع عن نفسها داخل البرلمان كما أن التوسع فى رقابة البرلمان على الادارة يسمح بتعزيز هذا العمل . صحيح أن المادة ١٣ من لائحة الجمعية تمنع تكوين الجماعات التى يطلق عليها جماعات الدفاع عن المصالح الخاصة أو المحلية أو المهنية . » ولكن الواقع أن لكل جماعة المتخصصين فيها وأن من الواقع أيضا وجود كثير من أنواع التضامن للدفاع الاقتصادى ، فالطابع الفنى للمناقشات

يمكن أن يرتفع مستواه كلما ازداد رجال البرلمان تخصصا ، ولكن خطورة هذا الاتجاه هو أنه يؤدى إلى تضحية المصلحة العامة فى سبيل كل من مظاهره المتخصصة وعرقلة حق الاختيار السياسى الذى يجب أن يسود ، وزيادة نفوذ الطوائف الفنية فى البرلمان .

فتمثيل المصالح وهو وضع دستورى هو أيضا مبدأ عام فى التنظيم الادارى والمهنى . ونحن نصادفه فى المرافق العامة التى تحيط نفسها بمجالس متعددة وترمى إلى اللامركزية وفى المشروعات القومية التى لها مجالس إدارة مفتوحة للعمال والمنتفعين وفى تنظيم المهن الذى تقوم على الاتفاقات الجماعية وفى المشروعات التى يدخل فى تكوينها لجنة المشروع ومندوبو العمال . وهو يستخدم النظام الانتخابى تارة والتمثيل النقابى تارة أخرى والأسلوبين مجتمعين أحيانا. فغرف التجارة والزراعة والمحاكم التجارية والهيئات المهنية ومجالس إدارة الضمان الاجتماعى تتألف عن طريق الانتخاب ويعين جزء من أعضاء مجالس إدارات المشروعات العامة والمجلس الاقتصادى واللجنة العليا للاتفاقات الجماعية بمعرفة المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا للمهنة كما تستطيع المنظمات النقابية أيضا أن تلعب دوراً هاما بل ورسميا فى الانتخابات .

أن اتساع الاختصاصات الاقتصادية للدولة قد غير من بناء صرح الحكومة وأن القانون القديم الصادر فى ٢٧ أبريل سنة ١٧٩١

وهو رمز الدولة التى تعتنق المذهب الحر قد أنشأست وزارات : العدل والمالية والحربية والبحرية والخارجية والداخلية ، وقد شهد القرن التاسع عشر مولد وزارة الأشغال العمومية (١٨٣٦) التى الحق بها بعض الوقت التجارة والزراعة ، ووزارة الزراعة (١٨٨) والتجارة والصناعة (١٨٨٢ — ١٨٨٦) كما شهد القرن العشرون نشأة وزارة العمل (١٩٢٠) وفوق ذلك فأن بعض المصالح الاقتصادية تتبع وزارة الخارجية ووزارة فرنسا لما وراء البحار ووزارة الحكومات المتضمنة . وكثيرا ما تتضمن الأزمات الوزارية نقل بعض المصالح من وزارة إلى وزارة ، وتؤدى الحرب إلى ظهور إدارات جديدة : التموين والتسليح والتعمير كما أن هذه الأخيرة تقوم بمهمات دائمة فى مسائل تنظيم المدن وتهيئة الأرض والسكن .

وليس من السهل ضمان التوفيق فى العمل بين هذه الأدوات المتمددة أن وزير المالية يقوم بوظيفة تنسيقيه أولية لأنه يشرف على تحضير الميزانية وتنفيذها وعلى الائتمان والمدفوعات الخارجية ولكن النظرة المالية يجب أن لا تسيطر على السياسة دائما وقد بذلت محاولات فى مناسبات عدة لتحقيق نظام موحد ومستقل يستطيع التقدير والعمل لأجل طويل سواء كان ذلك بإنشاء وزارة للاقتصاد الوطنى أو بالحاق مصالح للتنسيق الاقتصادى بمجلس الوزراء ، وقد تركت هذه المقترحات آثارا مثل وكالة المشروعات واللجنة الاقتصادية

الوزارية المشتركة ولكن وزارة الاقتصاد الوطنى قد ألغيت وألحقت معظم المصالح التى كانت تنتظمها بوزارة المالية تحت إسم الشئون الاقتصادية وانتهى المجهود الذى بذل لوضع نوع من الاشراف الاقتصادى على تنسيق الميزانية ، آخر الأمر ، باتساع وزارة المالية وازدياد أهمية الدور الذى تقوم به ولذا لم يكن الأمر هنا متعلقا بمشكلة التنظيم الادارى وإنما بالتكوين السياسى والدستورى فأن الدور الممتاز الذى تلعبه الميزانية والضرائب فى المناقشات البرلمانية يتضمن حتما تسلط وزارة المالية على غيرها من الوزارات .

فمنذ قرنين من الزمان قال آدم سميث « أن رجل الدولة الذى يحاول ان يرسم للأفراد كيفية استخدام رءوس أموالهم ، لا يضطلع بمهمة لا طائل تحتها فحسب ، وإنما هو يمارس سلطة لا يمكن أن يعهد بها فى اطمئان إلى أية هيئة بل ولا إلى مجلس الشيوخ ، لأنها أخطر ما تكون بين يدى رجل بلغ به الحمق والادعاء إلى حد اعتقاد نفسه قادرا على مباشرتها » . . ولم يعد أى إنسان يعتبر أن مثل هذه المهمة من قبيل التزيد التافه ولا أن المخاطر المرتبطة بها لا يجب تحملها ، ومع ذلك فأن من المتعين حل المشاكل التى تخلقها سلطة الدولة الاقتصادية وهى مشاكل التنظيم أولا سواء تعلق الأمر بمباشرة السلطة أو مراحلها الضرورية أو نواحى اللامركزية الممكنة أو بتمثيل المصالح وعلاقتها بالهيئات السياسية . ثم مشاكل البحث

العلمي والتربية والأعلام ، لأنه لا قيام للديموقراطية الاقتصادية الصحيحة إلا بالقدر الذى يكون فيه لدى الرأى العام فكرة واضحة عن الاقتصاد وتكوينه وقوانينه . من الواضح حقيقة أن أغلب هذه الظروف ليس متوفرا ولكن هناك خاصة مشتركة تميز المشا كل السياسية وهي أن الانسان لا يستطيع لحالها الانتظار لمعرفة كل ظواهرها. إذ أن الموقف والرأى العام يتطلبان سياسة اقتصادية ما ، سواء كانت غامضة أو واضحة المعالم ، والفرق كبير مع ذلك بين الاقتصاد الذى تشرف عليه الدولة فى الديموقراطيات البرلمانية وبين الاقتصاد العلمى الذى يعد ضربا من الأحلام أو الاقتصاد المتدرج فى الديكتاتوريات ، ويستطيع وزير الاقتصاد الوطنى إذا تمكن من البقاء أن يقول تارة فى مرارة نقد مونتسيكيو « أنى وإن كنت حقا أمبراطورا إلا أنكم لا تجعلون منى سوى ربان سفينة . وأخرى فى الاستسلام الذى يعزوه الفيلسوف الفرنسى شامور Chamfort (١٧٤١—١٧٩٤) إلى الكونت أرجنسون « إن خصومى لن يفلحوا فى إقصائى لأنهم لن يجدوا خادما أطوع منى . »

الفصل السادس

الدولة والمشكلة الاجتماعية

أن التوسع فى تنظيم العمل هو دون شك أكبر خصائص التشريع الحديث أصالة ، فبينما لا يخصص القانون المدنى الصادر عام ١٨٠٤ سوى مادتين إثنتين « لاستئجار الخدم والعمال يجعل منهما حالة خاصة » « من عقد الاستصناع » وذلك مقابل أربعين مادة فى إيجار الأشياء فأنه يوجد من سنة ١٩١٠ تقنين للعمل تم وضعه على مراحل متعاقبة ويعدل باستمرار . وفى إعلان الحقوق الحديثة وبصفة خاصة فى مقدمة دستورنا ، يحتل تكريس حقوق العمل مكانا رئيسيا ، كما تلعب منازعات العمل دورا راجحا فى الحياة السياسية والبرلمانية .

وهذا التوسع قد اقتضاه فى الأصل التقدم الصناعى وما ترتب عليه من نتائج اقتصادية واجتماعية كما اقتضته القوة السياسية لجماهير العمال وظروف حياة البؤس التى نجمت من إلغاء نظام الطوائف المهنية الذى كان يحمى مصالحهم وعدم وجود ضمان تشريعى أو رقابة إدارية وهو ما يساعد عليه أيضا اتساع النظام الرأسمالى ، وقد استند إلى حركات مذهبية واسعة النطاق كالاشتراكية الماركسية أو المثالية

والكاثوليكية الاشتراكية والمذهب الاشتراكي المسيحى أو المبادىء النقابية أو الشيوعية ، والعمل فى نظر الماركسية هو أسمى القيم الاجتماعية وأساس كافة القيم وهو عند المسيحية ضرورة مفروضة على الحياة الدنيا ويتطلب المنشوران البابويان المعروفان بالشئون المبتدعــــة Rerum Novarum لسنة ١٨٩١ والسنة الأربعين Qudragesimo Anno لسنة ١٩٣١ أن تعنى الدولة بالعمال، وأن تتصرف بحيث تؤول إليهم حصة عادلة من الطيبات التى ينتجونها للهيئة الاجتماعية . وقد سن كل من النظام الفاشى والاشتراكية الوطنية والحكومة الفرنسية التى كانت قائمة سنة ١٩٤٠ ميثاقا للعمل ، وأخيرا فان حكومة التحرير وحكومات الجمهورية الرابعة قد زادت تقنين العمل ثروة بإضافات جديدة مستعارة أحيانا من نظام سنة ١٩٤٠ مع تحوير فيها يجعلها متمشية مع النظام الديموقراطى .

وسرعان ما امتد التشريع العمالى الذى وضع أول الأمر لصالح عمال الصناعة وتحت تأثير نشاطهم الجماعى والذى يستجيب لمطالب إنسانية أساسية ، فشمل كل طوائف العمال ومع ذلك فأن هذا الامتداد لم يتم دون صعوبة ، فأن تكوين المشروعات الزراعية كما أن عددا كبيرا من أوجه النشاط التجارى أو الحركان من الصعب — إخضاعها لتنظيم شروط العمل ، فأن المستوى الشديد الاختلاف للتقدم الفنى فى الفروع أو الأقاليم كان يضع عقبات مالية مخيفة فى طريق الجهود

التى ترمى إلى المساواة ، وقد اجتهد المشرع فى التغلب على تلك العقبات بالالتجاء عند الاقتضاء إلى معونة الدولة المالية . وأن الأحكام الجوهرية لقانون ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ بشأن الاتفاقات ومنازعات العمل الجماعية ، لتسرى دون تمييز بموجب المادة الأولى منه على الصناعة والتجارة وهو يلغى الاستقلال القديم لنظام الأجور الزراعية . كما أن إصدار تشريع العمل بموجب قانون ١٥ ديسمبر سنة ١٩٥٢ فيما يتعلق بأقاليم ما وراء البحار ، كان الغرض منه حل المشكلة الصعبة الناشئة من امتداد القوانين الاجتماعية إلى أقاليم لم تكن قد بلغت منزلة فرنسا الأصلية فى مجال التصنيع وهكذا تحولت بالتدريج حقوق العمل التى كانت فى بادىء الأمر إمتيازات لعمال الصناعة إلى قواعد عامة .

وفضلا عن ذلك فأن تعميم حقوق العمل قد جعل من الضرورى وضع سياسة حقيقية للعمل . وإذا كان التفتيش على العمل يرجع عهده إلى سنة ١٨٧٤ ، فأنه قد أنشئت عام ١٩٢٠ وزارة مستقلة للعمل أخذت اختصاصاتها فى الاتساع مسايرة فى ذلك التشريع الاجتماعى كما أنها تدير خارج مجال هذا التشريع سياسة اليد العاملة ، وإلى حد ما سياسة التكوين المهنى ومراقبة سوق العمل واستخدام العمال وفصلهم ، ولذا كان الضمان الفعال لحقوق العمال يقتضى تدبيرا شاملا فى جميع عوامل هذه السوق ، فليس هناك ضمان لاستخدام

العمال بدون وقاية من التعطل وليست هناك وقاية من التعطل بدون سياسة منظمة للحاجة إلى اليد العاملة، أو الرقابة على الهجرة أو التكوين أو التوجيه والانتخاب المهنى وهو برنامج التوسع الاقتصادى المستمر، هذا كما أن ضمان حد أدنى من الأجور يتضمن سياسة عامة للأسعار والأجور.

وتحمى الدولة أولا الحقوق الفردية للعامل، وهى حرية العمل والحق فى الأجر والحق فى العمل والحق فى الراحة وفى الأجازة وضمان الاستخدام، ويفترض هذا الضمان من جهة تنظيما مناسبا لعقد العمل، لتكوينه وغرضه وتنفيذه، وفسخه ومن جهة أخرى تنظيما مباشرا لشروط العمل الذى تعددت مصادره من قوانين وقرارات إدارية واتفاقات جماعية .... الخ وهو يستلزم غير ذلك قضاء خاصا من ذلك النوع المكون من عدد متساو من أصحاب العمل والعمال ويختص بالفصل فى المنازعات بين العامل وصاحب العمل ويطلق على هذا النوع من القضاء مجلس النقباء[1] Le Conseil de Prud'hommes وقد اهتمت الجمهورية الثالثة من قبل سنة ١٩٣٦

(١) هذه المجالس نوع من القضاء مهمتها التوفيق بين العمال وأصحاب العمل والفصل فى المنازعات التى تقوم بين أصحاب العمل من جهة وعمال الصناعة والتجارة والزراعة من الجهة الأخرى ولقد صار هناك اليوم اتجاه إلى تسميتها محاكم العمل "Tribunaux de travail"

بحماية الحقوق الفردية للعمال عن طريق عدد كبير من التدابير ومع ذلك فأن مبدأ الأسبوع ذى الأربعين ساعة من العمل والأجازات بمرتب والتحكيم الاجبارى فى مسائل الأجور لم تبدأ فى الظهور إلا فى المرحلة بين سنة ١٩٣٦ و١٩٣٨ ، ومنذ ذلك الوقت أدى تنظيم الحد الأدنى للأجور والرقابة الاداريه على فصل العمال إلى خلق ضمانات جديده وقد سمح إنشاء خدمة اجتماعية إجبارية فى المؤسسات عام ١٩٤٢ باستمرار الحياة الشخصية للعامل فى سهولة .

ومن جهة أخرى فأن الجهود الهائلة التى بذلها العمال المنظمة صفوفهم ، حملت المشرع على الاعتراف بحقوقهم الجماعية مع وضع الجزاء على إهدارها .

وحرية العمال فى الاتحاد وحق الاضراب من أسبق تلك الحقوق . وإضراب العمال وسيلة قوية للعمل الجماعى بما يسببه من ضرر لصاحب العمل وبقيمته الرمزية فى نفس الوقت . وإلغاء القانون الأمبراطورى الصادر فى ٢٥ مايو سنة ١٨٦٤ لجريمة الاعتصاب قد أزال عن الاضراب طابع الجرم . وفى عهد الجمهورية الثالثة كان يجوز مع ذلك لصاحب العمل فصل العامل المضرب ، إذ كانت المحاكم ترى أن الاضراب يتضمن فسخ عقد العمل . ومما لا شك فيه أن هذا القضاء أخذ يميل إلى الانكماش منذ عام ١٩٣٦ . وأن محكمة التحكيم العليا رفضت ، فى حدود اختصاصها ، الأخذ به فى سنة ١٩٣٨ ، ومع ذلك فأن التهديد

بالفصل ، بقى قيدا جديا على حق الاضراب ، وقانون ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ هو الذى كفل وحده هذا الحق فى ميدان الحرف بتقريره أن الاضراب لا يفسخ عقد العمل مع استثناء حالة الخطأ الجسيم من جانب العامل . ومع ذلك فقد بقيت حدود تطبيق حق الاضراب غير واضحة المعالم . وتنص مقدمة الدستور على ممارسته فى نطاق القوانين التى تنظمه . ولكن إذا استثنينا القانونين الصادرين فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٧ و ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٤٨ بسلب حق الاضراب من كتائب الأمن الجمهورية ومن البوليس لا نجد أى نص تشريعى قد صدر فى هذا الصدد . ويظهر أن الاضراب ما زال يحتفظ بطابع الخطأ بالنسبة لفئات من رجال السلطة ، وأن الحكومة باستيلائها على المرافق العامة وعلى المؤسسات الضرورية لحاجات البلاد يمكنها بطريق غير مباشر منع الاضراب بإعطائه من جديد صفة الجريمة المعاقب عليها .

وحرية تكوين النقابات التى أعلنها القانون الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٨٨٤ هى أيضا سلاح قوى فى أيدى العمال ، فقد مكنت من تكوين الحركة النقابية واتساعها وهى الحركة التى لعبت دورا كبيرا فى الحياة الفرنسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية منذ بداية هذا القرن . ولا يقتصر المشرع على الاعتراف بالحرية النقابية ولكنه ، إلى جانب ذلك ، يشرك النقابات فى تنظيم المهن وفى رسم

السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، وينص القانون الصادر فى ١٢ مارس سنة ١٩٢٠ على صفة النقابات فى تمثيل المهن ، كما أن نظام الاتفاقات الجماعية يشركها فى وضع تشريع العمل ويفسح لها القانون الصادر فى ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ مكانا كبيرا فى اللجنة العليا للاتفاقات الجماعية
(Commission Supérieure des Conventions Collectives).
ويفتح لها دستور سنة ١٩٤٦ باب الوصول إلى إحدى الجمعيات الدستورية الأربع ، أعنى المجلس الاقتصادى ، وتحمل العلاقة التى يمكن أن تنشأ بين الأحزاب والمنظمات النقابية ، هذه الأخيرة أحيانا على اتخاذ مواقف سياسية عامة ، وتفسر إلى جانب ذلك ، باستحالة تجنب مشاكل السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، ومع ذلك فأن قانون سنة ١٨٨٤ يقصر دور النقابات على الدفاع عن المصالح المهنية ، وربما كانت العلاقة الوثيقة بأحد الأحزاب السياسية هى السبيل الوحيد فى فرنسا أمام النقابات للاحتفاظ بحيويتها الذاتية .

ويسمح نظام الاتفاقات الجماعية للنقابات بمراقبة ظروف العمل ومستوى الأسعار وتؤدى هذه الاتفاقات وظائف متعددة ، وإذا كانت بمثابة أداة للتحرر الاجتماعى فأنها تقضى على عدم مساواة العامل إزاء صاحب العمل . وهى تسير المنظمات النقابية فى طريق التعاون . فتكون بذلك من أدوات السلام الاجتماعى . وهى تسمح بصيرورة شروط العمل مطابقة للمنطق والقانون وتخلق أسلوب للتنظيم المهنى . وقد أثار دور كل من الحكومة والنقابات فى إعدادها وسلطانها

وتحديد مجالها، كثيراً من المنازعات التي فضتها الحلول المختلفة على التوالى، وعلى خلاف قانون ٢٥ مارس سنة ١٩١٩ الذى يميل إلى النزعة الحرة والذى كان يقصر أثر الإتفاقات الجماعية على النقابات التى وقعتها فقط وعلى أعضائها، جاء قانون ٢٣ مارس سنة ١٩٤٦ — الذى يرجح كفة تدخل الحكومة ويجعل من الإتفاق الجماعى لائحة حقيقية للمهنة يعتمدها وزير العمل. وقد أدخل وأعاد قانونا ٢٤ يونيو سنة ١٩٤٦ و ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ نظاماً أكثر مرونة من ذى قبل ويفرق بين الإتفاق الجماعى العادى الذى لا يقيد سوى النقابات الموقعة عليه وأعضائها، والإتفاق الجماعى الذى يمتد تطبيقه إلى كافة رجال المهنة بقرار من وزير العمل. وقد شهدت نهاية الجمهورية الثالثة مولد عدد كبير من الاتفاقات الجماعية التى مازال بعضها قائماً، ولا يبدو أن قانون سنة ١٩٥٠ قد طبق إلى الآن كثيراً فى هذا الشأن.

ج

وأن اعتراف القانون بالحقوق الجماعية للعمال قد أدى بالمشرع إلى تنظيم تسوية قضائية لمنازعات العمل الجماعية، وقد سبق فعلا أن وضع القانون الصادر فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٨٩٢ نظاماً إختيارياً للتوفيق والتحكيم وينص القانون الصادر فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٣٦ على مبدأ التحكيم الإجبارى وقد أشرك القانون الصادر فى ٤ مارس سنة ١٩٣٨، بعد سنة من التجارب، الاتفاقات الجماعية فى تعيين نظام الإجراءات وقوى الطابع القضائى للتحكيم وإنشأ محكمة عليا للتحكيم

تنظر فى الطعون المرفوعة ضد أحكام المحكمين ، وقد استعاد قانون سنة ١٩٥٠ نظاماً مشابهاً ولكنه لم يخلع الصفة الإجبارية إلا على إجراءات التوفيق لا على التحكيم ولكنه مع ذلك لا يخضع الاستعمال القانونى لحق الإضراب للفشل السابق لهذا الإجراء .

وأن أكثر ما أنشأه التشريع الحديث للعمال أصالة لهو إنشاء لجان المشروعات Comités d'Entreprises وقـــد كان تمثيل العمال فى المؤسسات مكفولا قبل الحرب عن طريق نظام صار تعميمه بالتدريج وهو وجود مندوبين عن المستخدمين أو العمال وقد كان هذا النظام إجبارياً بموجب المرسوم الصادر فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٣٨ فى جميع المؤسسات الصناعية والتجارية التى تستخدم أكثر من عشرة أجراء ولكن الأمر الصادر فى ٢ فبراير سنة ١٩٤٥ بإنشاء لجان مشروعات فى جميع المؤسسات التى تستخدم ما لا يقل عن خمسين عاملا أومستخدماً وذلك لتحل محل لجان المؤسسات التى أنشأها ميثاق العمل الصادر فى ٤ أكتوبر سنة ١٩٤١ وهى التى كانت أكثر أجزاء هذا القانون الأساسى قيمة ، قد استلهم نظرية جديدة فى دور العمال فى المشروع وأشرك العمل فى جزء من إدارته ، ومنذ ذلك الحين قد وسع القانون الصادر بتاريخ ١٦ مايو سنة ١٩٤٦ فى سلطات اللجنه كما أدخل القانون الصادر بتاريخ ٧مايو سنة ١٩٤٧ مبدأ التمثيل النسبي فى انتخاب أعضائها وذلك ليكفل حماية حقوق الأقلية وتدير اللجنة الشئون الاجتماعية للمشروع وتناقش جميع المسائل الخاصة بشروط العمل وفى الأمور

الاقتصادية تستشار فى نشاط المشروع الذى تبلغ لها صورة من ميزانيته إذا كان الأمر متعلقاً بشركة مساهمة ويجوز لها إقتراح جميع التغييرات التى تراها مفيدة ولا سيما لزيادة الانتاج والايراد . وفى الشركات المساهمة يحضر إثنان من أعضائها جلسات مجلس الادارة ويكون لهما فيه رأى إستشارى .

وقد أعاد قانون ١١ فبراير سنة ١٩٥٠ حرية الأجور وهى التى حل مكانها تنظيم إدارى منذ ١٩٣٩ فى صور مختلفة وعهد إلى الاتفاقات الجماعية والهيئات المنوط بها تسوية المنازعات الجماعية بسلطة تحديدها ولكنه قد نص فى نفس الوقت على وضع أجر وطنى أدنى مشترك بين المهن ومضمون تحدده الحكومة مع مراعاة الميزانية النموذجية التى وضعتها اللجنة العليا للاتفاقات الجماعية والظروف الاقتصادية العامة ، ولا شك أن هذا الحد الأدنى للأجر لم يكن من حيث المبدأ سوى إجراء أولى أوحت به ضرورات النظام العـــام ، ولكن التنظيمات النقابية ، من أرباب العمل كانت أو من العمال قد ألفت أن تولى وجهها شطر الحكومة المسئولة منذ عام ١٩٢٩ عن مستوى الأسعار ، لدرجة أن الحد الأدنى للأجور هو فى الواقع أجر يقاس عليه وأن معظم الأجور الفعلية تجرى تغيراتها مطابقة له ، وأن رغبة المشرع فى استعادة بعض التغيير فى التدرج الداخلى للأسعار قد بقيت دون أى أثر يذكر . وفضلا عن ذلك فأن تكريس قانون ١٨ يوليو سنة ١٩٥٢ لمبدأ السلم المتحرك فيما يتعلق بالحد الأدنى للأجور

قد أكد صفته كسعر يقتدى به ، ومع ذلك فإذا كان يبدو من المرغوب فيه عودة شيء من المرونة إلى نظام الأسعار عن طريق الرجوع إلى نظام الاتفاقات الجماعيه وظهور بعض التقلبات بحسب تطور مختلف فروع النشاط الاقتصادى ، فأنه يجب أن تحتفظ الدولة مع هذا بشيء من الحق الأعلى للرعاية والرقابة ، إذ أن نواحى نشاطها الخاصة بها والمشروعات القومية التى تشرف عليها تجعل منها المستخدم الرئيسى لليد العاملة فى الدولة ويوجد بين عمالها وبين عمال بعض الفروع الخاصة وجوه شبه تقليدية ، وأخيراً فأن تحرير الأجور لا يجوز أن يخفف من مسئولية الحكومة العامة إزاء التوازن الاقتصادى القومى والعلاقة الاساسية بين مستوى الأجور ومستوى الأسعار الذى يحدد مستوى المعيشة .

وفضلا عن ذلك فأن الوظيفة الاجتماعية للدولة تجاوز كثيراً نطاق مشكلة العمل رغم أن التوسع الصناعى قد أعطى هذه المشكلة الأخيرة أولوية سياسية لا جدال فيها ، فمهمة الدولة الحديثة هى حماية الشعب وتقديم المعونة إليه فى جميع المظاهر الجوهرية لحياته وهى بهذه الصفة تنظم الخدمات العديدة والمركبة للمعونة العامة ، وتراقب مؤسسات المعونة الخاصة . ولقد أنجز تشريع الجمهورية الثالثة فى المدة من ١٨٩٥ — ١٩٠٥ ومن ١٩٢٣ — ١٩٣٩ عملا كبيراً . وإذ كانت الدولة بهذه الصفة أيضاً مسئولة عن الصحة العامة تعين المستشفيات وتشرف

عليها ، وتضع النظام الأساسى للطب والصيدلية ، وتعمل على احترامه؛ وقد أوجدت بعض القوانين والأوامر الحديثة نظاماً مرناً لتمثيل المهن وللاشراف الادارى علا نواحى النشاط المختلفة التابعة لهذا القطاع ، فأن النظام المزدوج للاعانات العائلية والضمان الاجتماعى لهو أفضل مثل على الوظيفة الاجتماعية للدولة ، وهناك بعض الأيام التاريخية التى توضح معالم هذا التطور المنشىء ، فهناك قانون ٩ أبريل سنة ١٨٩٨ بشأن إصابات العمل وقانونا ٥ أبريل سنة ١٩٢٨ ، و ٣٠ أبريل سنة ١٩٣٠ بشأن التأمينات الاجتماعية والأمر الصادر بتاريخ ٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ بتنظيم الضمان الاجتماعى والقانون الصادر فى ٢٣ مايو سنة ١٩٤٦ بتعميم الضمان الاجتماعى . أما عن الاعانات العائلية فهناك قانون ١١ مارس سنة ١٩٢٢ ومرسوم ١٢ نوفمبر سنة ١٩٣٨ وتشريع العائلة الصادر بتاريخ ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٩ والقانون الصادر بتاريخ ٢٢ أغسطس سنة ١٩٤٦ لتحديد نظام الاعانات العائلية ، وهذا التعداد الموجز يبين مواصلة النشاط الانشائى فى ظل النظم المختلفة فى نفس الاتجاه . وتظهر أهميته السياسية والاجتماعية فيما يأتى :

١ — <u>التوسيع فى الخدمات المؤداة</u> : يعالج تشريع الضمان الاجتماعى إصابات العمل والعلة والمرض الطويل والعاهة والعجز والشيخوخة والوفاة ، ويتضمن تشريع العائلة ، غير الإعانات العائلية بمعناها الصحيح إعانات للأمومة وإعانات لمراحل ما قبل الوضع وإعانة الأجر

الواحد . فأما عن إعانات البطالة فإنها مستقلة فى فرنسا عن الضمان الإجتماعى وتقع على عاتق الدولة .

٢ — ازدياد عدد السكان المستفيدين من هذا النظام :

يميل التشريع الإجتماعى إلى مجاوزة دائرة العمل الصناعى وإلى أن يصبح ذا طابع عام . وأن تطبيقه على الزراعة والمهن الحرة وأرباب الحرف والعمل المستقل ، ما زال يثير بعض الصعوبات وخصوصا فيما يتعلق بكيفية « تمويله » فقانون سنة ١٩٤٦ بشأن تعميم الضمان الإجتماعى لم يطبق بعد تطبيقاً كاملا بل قد أعيد النظر فى بعض نواحيه .

٣ — ما تم بذله من جهود فى سبيل التضامن :

تمويل التضامن الاجتماعى والإعانات العائلية عن طريق اشتراك بقدر على أساس الأجور ويبلغ ١٦٪ بالنسبة للنوع الأول و ١٦,٧٥ ٪ بالنسبة للنوع الثانى ، ويقع عبء جزء منه على عاتق صاحب العمل والجزء الآخر على عاتق العامل ، ومن إحدى النواحى ، يشبه هذا الاشتراك الضريبة من حيث طابعها الإلزامى ، ومع ذلك يمكن القول بأنه يكون جزءاً من الأجر أو من مجموع الأجور ينظم القانون توزيعه .

٤ — كمية رؤوس الأموال المخصصة للأغراض الاجتماعية :

بلغت التكاليف الإجمالية للضمان الإجتماعى سنه ١٩٥٣-٤٢٢ مليارا ،

وذلك بخلاف البطالة وتكاليف إصابات العمل ٥٧ مليارا . وتكاليف الإعانات العائلية ٣٨٤ مليارا .

٥ — التكوين الديمقراطى لهيئات الضمان الاجتماعى :

يدار الضمان الاجتماعى والإعانات العائلية بواسطة شبكة من الصناديق اللامركزية تديرها مجالس منتخبة ، لوزير العمل عليها بعض سلطات الوصاية وهذه اللامركزية التى توحى بها فكرة تقريب الضمان الاجتماعى من المؤمن عليهم وتنظيمه فى شكل ديمقراطى ومنح المؤمن عليهم الرقابة على هذا النظام ، أصبحت اليوم منتقدة وما زالت رقابة الحكومة تزداد قوة ومع ذلك فإن التنظيم الدقيق للخدمات عن طريق القانون واللوائح لا يترك للصناديق سوى قدر ضئيل من الاستقلال .

الفصل السابع

الدولة والدفاع الوطنى

إن حدة مشكلة الدفاع الوطنى ترتبط ، بالنسبة لفرنسا ، بموقعها الحربى (الاستراتيجى) الذى لا يهيىء لها دفاعاً طبيعياً فى الشمال وفى الجهة الشمالية الشرقية ، ولا مجالا فسيحاً فى القارة الأوروبية لعمل مناورات على نطاق واسع . وترتبط أيضاً بمسئولياتها العالمية التى تفرض عليها ضمان سلامة الاتحاد الفرنسى كله . وبالضعف النسبى فى قوتها الصناعية والمالية الذى يجعل من الصعب عليها سرعة ايجاد تسليح يتقدم باستمرار من الناحية العلمية ويزداد تعقداً وكلفة . وبامكانيات سكانها وأعمارهم وهو ما يحد بصورة خطيرة من عدد الجنود الذين يمكن تعبئتهم وكذلك بالانقسام السياسى فى رأيها العام الذى يمكن استغلاله عن طريق الدعاية المضادة .

ولقد تفاقمت الظواهر المختلفة للمشكلة بسبب ظروف الحرب الحديثة إلى حد أنه لم يعد فى الامكان تصور حل صحيح على مستوى وطنى بحت ، ولكن تكوين القوات الدولية فى زمن السلم يثير مصاعب جديدة وفى مقدمتها متاعب التنظيم ومن بعدها المشاق النفسية . فان مرابطة القوات المسلحة الدولية فى إقليم دولة من الدول يتضمن

تنازلا جزئياً عن السيادة ويجرح أحياناً الشعور الوطنى الذى هو اليوم الينبوع التقليدى الذى تتدفق منه الروح العسكرية ، وفضلا عن ذلك فان الأحلاف هى بالنسبة للمتحالفين مصدر أخطار جماعية أثقل عبئاً من تلك التى يخشاها كل منهم على انفراد .

إن الوطأة المزدوجة لماضى البلاد الحربى ومستقبلها العسكرى عبء جسيم للغاية على عاتقها ، فهناك العبء المالى أولا وهو الذى يتكون من معاشات للبعض ومرتبات للآخرين ومن النفقات غير المثمرة للتسليح والصيانة . وهناك العبء الاقتصادى ثانياً الناشىء من صنع الأسلحة والذخائر والمواد الأولية والأدوات والقوى التى تتطلبها ومن الاستيرادات الضرورية . وكذلك العبء الاجتماعى المترتب على استدعاء طبقات من المجندين وأرباب المهن ثم العبء الادارى ما دام أن الجيش هو من بين مرافق الدولة أكبرها ميزانية وأقلها خضوعاً للرقابة فى انتاجه ، وأخيراً العبء السياسى فان وجود هيئة ذات نظام إدارى متدرج داخل الأمة لها مثل تلك القوة يترتب عليه حتما ظواهر من التوتر الأدبى يفصح عنه إجلال الرؤساء العسكريين طورا ورد الفعل المضاد تارة أخرى . وقد حاولت قائمة شومان لسنة ١٩٤٧ حساب النسبة المئوية للنفقات العسكرية بالنسبة إلى الدخل القومى وقد زادت هذه النسبة من ٤,٢ ٪ فى سنة ١٩١٣ إلى ٦,٥ ٪ فى سنة ١٩٢٠ ومن ٣,٣ ٪ عامى ١٩٢٤ و ١٩٢٥ إلى ٦,٥ ٪

سنة ١٩٣٣ و ٩,٨ ٪ سنة ١٩٣٨ و ١٣,٣ ٪ سنة ١٩٤٥ ثم هبطت إذ ذاك حتى وصلت ٧,٧ ٪ سنة ١٩٤٦ ومنذ ذلك الوقت زادت تلك النسبة زيادة هائلة بسبب حرب الهند الصينية وجهود إعادة التسليح ويمكن تقديرها بنسبة ٨,٢ ٪ سنة ١٩٥٠ ، و ٨,٧ ٪ سنة ١٩٥١ ويمكن أن يرتفع هذا الرقم الأخير إلى ١٠ إذا أخذنا بالتصنيف الدولى للنفقات العسكرية . وهو أوسع من اصطلاحات الميزانية الفرنسية ويزداد الرقم كلما استمر تنفيذ مشروعات التسليح .

إن التطورات الحديثة التى طرأت على الفنون الحربية وتجربة ١٩٣٩ — ١٩٤٥ والتفكير فى المشاكل الحربية قد أدت بواضعى الدستور بناء على اقتراح الجنرال جيرو ، إلى وضع أسس مذهب جديد فى الدفاع الوطنى ، ونحن نجدها فى الفقرة الثالثة من — المادة ٤٧ من الدستور التى تنص على ان رئيس مجلس الوزراء يتولى قيادة القوات المسلحة وينسق عمليات الدفاع الوطنى وفى المادة ٣٣ التى تنص على وجود لجنة للدفاع الوطنى وهذه الأحكام تعبر من جهة عن الفكرة التى مؤداها أن القرارات الحربية العليا لا يمكن نظراً لأهميتها ، إلا أن تكون قرارات سياسية ، يتخذها رئيس الحكومة بنفسه ، ومن جهة أخرى عن المبدأ القائل بأن الدفاع الوطنى هو فى مجموعة مجهود للأمة بأسرها ، يجاوز نطاق المشكلة الخاصة ، ونعنى بها تنظيم القوات المسلحة .

وقد تعين من الوجهة المنطقية أن تؤدى هذه الأفكار إلى صهر شامل لتشريعنا العسكرى فأودعت الحكومة سنة ١٩٤٧ مشروع قانون بشأن تنظيم الدفاع الوطنى ومختلف فروعه ، القوات المسلحة ، واقتصاد الحرب والحماية القومية والنشاط العلمى . وينبه قانون ٧ أغسطس سنة ١٩٤٨ إلى أن التنظيم العام للدفاع الوطنى وللقوات المسلحة يتعين أن يكون بقانون ، ولكن القوة المنشئة للبرلمان لم تكن متجاوبة مع الأطماع الدستورية ، فلم يناقش المشروع ، واستمرت السلطات العامة فى استخدام تشريع الجمهورية الثالثة مع تعديله تعديلا جزئياً وذلك لمواجهة الأعباء الحربية الجديدة ولا سيما القانون الصادر فى ١١ يوليو سنة ١٩٣٨ بشأن التنظيم الوطنى خلال الحرب وهو قانون مرن فى عباراته وكان يعتبر حديثاً للغاية فى روحه عندما صدر .

وهكذا بقى تنظيم القوات المسلحة خاضعاً فى خطوطه الرئيسية لنفس المبادىء التى كانت متبعة عام ١٩٣٩ سواء تعلق الأمر منها بالتجنيد (قانون ٣١ مارس سنة ١٩٢٨ وقانون ١٣ ديسمبر سنة ١٩٣٢) أو بتكوينها المزدوج المرابط والاستراتيجى (قانون ١٣ يونيو سنة ١٩٢٧ و ٢ يوليو سنة ١٩٣٤) أو بخدماتها الفنية للتجهيز والتسليح ، ومع ذلك فانه يجب التنويه بالمجهود الذى يرمى ، بفضل إنشاء لجنة رؤساء هيئة أركان الحرب وهيئة أركان الحرب المشتركة للقوات

المسلحة واللجنة الفنية للبرامج ولقيادة العمليات الحربية ، إلى تكامل القوات البرية والبحرية والجوية وهو المجهود الذى يكشف عنه أيضاً إنشاء مدارس الأسلحة المشتركة والتنظيم المتواتر للمناورات المشتركة وإدماج المحاكم العسكرية والتدابير الكثيرة الأخرى ، كما سار الاتجاه أيضاً نحو تنظيم مرن للغاية للعلاقات بين النظام الاقليمى والقوات المتدخلة ، وقد كان قانون ٨ ينساير سنة ١٩٥١ دافعاً جديداً إلى إعادة تشكيل القوات المسلحة وهو التشكيل الذى يصطدم فضلا عن العقبات الماليه بعدم كفاية المواد الأولية والقوى المحركة والآلات وبصعوبات التنظيم الإدارى والاقتصادى .

إن فكرة الخدمة الوطنية التى استهوت كثيراً من الأفئدة ولاسيما المارشال دى لاتر دي تاسيني لم تدرس بتعمق من الوجهة العملية ، كما أنها لم تعتمد فى النهاية . وكان من الممكن أن تضمن الاستخدام الكامل فى وقت الحرب لأفراد القوات الذين يمكن الحصول عليهم وذلك بتخصيص كل فرد للخدمة العسكرية أو المدنية التى يكون مهيأ لها وأن تكفل التخصص فى التعليم الفنى الذى تتطلبه الأسلحة الحديثة وتوفير عبء لا فائدة منه على طبقات المجندين المستبعدين بسبب القصور فى التسليح ، لا شك أن هذه الفكرة كانت ستؤدى إلى التفرقة فى الخدمة العسكرية وفى مدتها وأنها تتطلب على كل حال دراسة دقيقة لنظام التخصيص ولكن صعوبة المهمة وعدم الوثوق من الافتراضات

الحربية والرغبة فى عدم الاخلال بمبدأ المساواة أمام الخدمة العسكرية إلا فى حالة الضرورة القصوى وهو الذى يعتبر الدافع الأدبى الرئيسى للتجنيد ، أدت كلها إلى عدم المساس بقانون سنة ١٩٢٨ وذلك على رغم التغيير الكبير الذى طرأ على الحاجة إلى أفراد القوات المسلحة وطابع الفوضى الذى لحق نظام التخصيص لخدمات خاصة ، والاستيلاء على خدمات المدنيين ، وقد أقر المرسوم الصادر فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٥١ نظام التخصيص لخدمات خاصة وأعاد تنظيمه كما ألغى القانون الصادر فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٥٠ ، والذى جعل مدة الخدمة العاملة ١٨ شهراً ، معظم الاعفاءات المهنية والعائلية والوطنية التى أقرتها نصوص سابقة ، وهكذا عاد الاتجاه الحالى من جديد وإلى حد كبير ، إلى فكرة المساواة . ومن الطبيعى أن تكون الأولوية لمطالب القوات المسلحة فى بلد مهدد من الناحية الاستراتيجية ، وليس من مصلحة الدفاع الوطنى الاحتفاظ بقوة صناعية تعوزها الوقاية العسكرية .

ويخول القانون الصادر فى ١١ يوليه سنة ١٩٣٨ بشأن تنظيم الأمة وقت الحرب ، الحكومة فى حالة الحرب أو التوتر الخارجى ، أكبر السلطات اللازمة لمختلف مهام الدفاع الوطنى كالتعبئة الاقتصادية والدفاع السلبي والأمن الداخلى . لقد كانت حرب ١٩٣٩ قصيرة لدرجة انه لم يتسن وضع أساليبها فى موضعها الصحيح ، ومن الصعب

إصدار حكم عن مدى تأثيرها ، وقد استخدم أثناء الاحتلال ومنذ التحرير كأداة للتوجيه الاقتصادي وقد صارت بعض أحكامه ولاسيما الاستيلاء نظاما دائماً فى وقت السلم ، وهناك تفكير جديد اليوم فى احتمال استخدامه ، وقد صدرت فعلا عدة مراسيم لتطبيقه تسمح بأعداد المركزية الاقتصادية التى ينص عليها كما أنشئت فى نفس الوقت ميزانية الوقاية المدنية (Protection Civile) لتحل محل الدفاع السلبي الذى كان القانون ينظمه .

ومع ذلك فإن هذا القانون يتطلب التعديل فى كثير من الأحوال كما ظهرت مذاهب جديدة حول كثير من المسائل التى ينظمها وأن الفقه الدستورى الذى يعهد إلى رئيس الحكومة بالمسئولية المباشرة عن الدفاع الوطنى وقيادة القوات المسلحة ليبرز فى تغير الجهاز الحكومى وعلى الأخص فى إنشاء سكرتارية عامة للدفاع الوطنى Sécretariat Général de la Défense Nationale. وهى أداة للعمل فى يد رئيس مجلس الوزراء ، وللتنسيق بين الوزارات وهى التى خلفت هيئة أركان الحرب العامة للدفاع الوطنى التى ترجع لعهد الجنرال دى جول وفى إنشاء مجلس أعلى ولجنة للدفاع الوطنى وهما اللذان تغير تكوينهما كثيراً . وقد تغيرت هذه الهيئات المختلفة وخدماتها مرات عديدة منذ سنة ١٩٤٦ وقد تأثرت بالتغييرات المضادة فى توزيع المناصب العسكرية.

والتنظيم الحالى الذى تحدد بمرسوم صادر فى أول إبريل سنة ١٩٥٠ ، أفضل من الناحية العلميه وأكثر تعقيداً ، ومن الجرأة الاعتقاد بأنه قد أخذ صورة مستقرة ، وإذا كان من المرغوب فيه فوق ذلك أن ينتقل التنظيم الحكومى والإدارى ، دون توقف خطير ، من حالة السلم إلى حالة الحرب ، فإنه لا مفر من تحول كبير فى بلد حر من الوجهتين السياسية والاقتصادية .

أن مشكلة الأمن الداخلى والنظام العام قد صار حلها على أسس جديدة . فالسلطات التى يمكن أن يمنحها نظام الأحكام العرفية القديم (قانون ١٨٤٩ وقانون ١٨٧٨) — للحكومة وللسلطة العسكرية لا تزال قائمة وتقضى مباشرتها تناسقا وثيقا بين السلطة العسكرية والسلطة المدنية وفضلا عن ذلك فإن صهر أحكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات سنة ١٩٣٩ فيما يتعلق بأمن الحكومة الخارجى قد زاد وشدد فى مدى إمكانيات أعمال القمع وذلك بالتوسع فى الوقائع المعاقب عليها وفى اختصاص المحاكم العسكرية فى نفس الوقت . ومنذ الحرب اقتضت طبيعة الاخطار الداخلية واحتمال هجمات جنود المظلات تنسيق عمل السلطات المدنية والعسكرية المسئولة عن حفظ الأمن (المنشورات الوزارية بتاريخ ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٧) من جهة وتنظيم الدفاع فى جميع أنحاء البلاد بواسطة هيئة مناسبة

من القيادة وبمعاونة العناصر المتخصصة (مرسوم ٢٩ سبتمبر ١٩٥٠)
من جهة أخرى .

أن السياسة الحربية الحالية تتحكم فيها الأعباء التى تقتضيها الحرب فى الهند الصينية ومجهود تنسيق قوات حلف الأطلنطى ، ومن الصعب القيام فى زمن السلم ، وفى مجال دولى ، بتنظيم قوات مسلحة متماسكة ومستعدة لعمل مشترك فى بلاد تختلف اختلافاً عميقا فى مستواها الصناعى وقوتها المالية اختلافها فى تقاليدها الحربية . وتزيد الحرب فى الشرق الأقصى من هذه الصعوبة بأنقاصها من مشاركة فرنسا فى الدفاع الأوربى وبوضعها فرنسا فى مركز غير متكافىء مع مركز البلاد الأوربية الأخرى وعلى الرغم من المشاكل المتعددة التى يثيرها فى الميدان الداخلى المقتضيات المالية والاقتصادية لجيش حديث وفى المجال الدولى تحديد نظام التكتل وتكوينه وقيادته ، وإن الرغبة المستمرة فى التنظيم الدولى للقوات المسلحة قد تجلت تباعا فى حلف بروكسل وفى حلف الأطلنطى وفى توقيع المعاهدة الخاصة بجماعة الدفاع الأوربى التى ما زال التصديق عليها معلقا . وتلك إرادة أقوى من العقوبات التى تعترضها بسبب وضوح الأساس الذى تقوم عليه ، وهو عدم تصور نظام للدفاع الوطنى اليوم إلا عن طريق نظام دولى للضمان الجماعى وبالتالى للقوات المسلحة المشتركة .

وهكذا تثير المطالب الاقتصادية الحربية للدفاع الوطنى الحديث مشكلة نفسية خطيرة ، فإن العلاقة التقليدية ، التى زادها إنتشار الديموقراطية قوة ، بين قوه التنظيم الحربى والعاطفة الوطنية لم تعد اليوم تصلح لأن تكون الحافز الوحيد لمجهودات الدفاع إذ يجب أن تتلطف وتتضافر مع عوامل أدبية أخرى ، ولا يخلو التطور الضرورى من صعاب وهو يزداد صعوبة بقدر ما أضفت المنازعات الحديثة والفكرة الديمقراطية من الطابع السياسى على الأوضاع الوطنية فى غير تبصر ، وأن التنظيم الدولى للقوات المسلحه لهو أقل صور التنظيم الدولى قبولا لدى الرأى العام ومع ذلك فهو حجر الزاوية فى الضمان الجماعى .

الفصل الثامن

الدولة والسياسية الخارجية

إن الدولة ذات السيادة تنشىء مع الدول الأجنبية مجموعة من علاقات غير ثابتة على حال واحدة ومتنوعة تحكم الحياة الدولية . والسياسة الخارجية هى التى ترسم الخطوط الرئيسية لنشاط الدولة فى هذا الصدد كما أن الدبلوماسية هى التى تتولى المفاوضات التى تسمح بمتابعة هذا النشاط وقد غير التطور الحديث دور الدولة فى تنمية العلاقات الخارجية تغييراً كبيراً . فإذا كانت سيطرة الحكومة المتزايدة على الحياة الوطنية فى جميع أشكالها وبصفة خاصة فى الشئون الاقتصادية قد زادت من تدخلها فى النشاط الخارجي للبلاد من جهة ، فإن حرية تصرف الحكومة قد حدها فى نفس الوقت توسع ذو ثلاثة أنواع :

(ا) اتساع فى الرقابة الديموقراطية .

(ب) اتساع فى نطاق القانون الدولى .

(ح) اتساع التنظيم الدولى .

ومع ذلك فإن ناحيتى التطور متعانقتان . إذ يبدو أن الحاجة تصير

أدعى إلى الحد من أية سلطة مطلقة أو إلى الرقابة عليها كلما امتدمجالها بتعدد العلاقات الدولية واتساع اختصاصات الدولة .

وتفترض المفاوضات الخارجية فى الذين يجرونها مرونة كبيرة فى العمل وحرية واسعة فى التصرف فان المفاوض المقيد إطلاقاً بالتعليمات التى يناقشها البرلمان علناً ومقدماً يكون تحت رحمة خصومه فهو لا يستطيع الإفادة من الوسائل الجديدة التى تكشف عنها المحادثات ولا تخير نقط الضعف لدى خصمه ، ولا إخفاء أقصى حد من التساهل يمكن أن يذهب إليه ويكون تصرفه مفتقراً إلى المرونة والسرعة والوضوح . ومن هنا كانت الصعوبة بالنسبة للنظم البرلمانية فى اتخاذ عمل دبلوماسى مقبول إزاء الديكتاتوريات ، ومن هنا أيضاً كان التوتر الدائم الذى يثيره بين البرلمان والحكومة فى النظام الديموقراطى إدارة السياسة الخارجية وعدم جدوى تلك الدقة التى يجتهد الدستور فى أن يحدد بها اختصاص كل منهما .

ويخصص دستور سنة ١٩٤٦ الباب الرابع منه للمعاهدات السياسية وهو يقرر سيادة المعاهدات الدبلوماسية على القانون الداخلى ويشترط الحصول على تصريح سابق من البرلمان للتصديق على مجموعـــة من المعاهدات وخصوصاً تلك التى تعدل القوانين الفرنسية الداخلية أو الخاصة بالتنظيم الدولى ، وهذا التنظيم الدستورى الجديد يتضمن بالنسبة لنظام سنة ١٨٧٥ تجديداً مزدوجا . فهو من جهة يحددالعقالات

بين المعاهدات والتشريع الداخلى ، ويفصل صراحة فى التنازع بينهما وهو من جهة أخرى يكمل قائمة المعاهدات التى يفترض التصديق عليها قرارا سابقاً من البرلمان ويعدل إلى جانب ذلك مغزى تلك القائمة بإضافته إليها المعاهدات المعدلة للقانون الداخلى وهكذا يتميز المركز الذى تقربه الدولة ذات السيادة ، للحياة الدولية بطابع منطقى أصيل ، وفوق ذلك فإن بحث البرلمان لمعاهدة ما لا يمكنه من مناقشتها على نحو واضح ودقيق كما هو الحال فى إقرار أحد القوانين حيث لايجوز له تعديل نصها ولكنه يقتصر على رفضها أو قبولها وإذا كان القبول معلقاً على شرط تعين إجراء مفاوضات جديدة حول الشروط الوضعية .

وتنشىء كثير من المعاهدات والاتفاقات الدولية اليوم أوهى ترمى إلى إنشاء منظمات فوق الدول ويقيد نشاطها الدول وهذه المنظمات جد متنوعة سواء فيما يتعلق بنطاقها الإقليمى (فى النطاق العالمى الأمم المتحدة . U . N . O : منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ... O . C . S . E . N . U : وصندوق النقد الدولى . I . M . F .

وفى مجال الأطلنطى حلف الأطلنطى : مجال أوربا الكبرى : ميثاق بروكسيل بتاريخ ١٧ مارس سنة ١٩٤٨ : والمجلس الاقتصادى الأوربى . E . C . E . O . المنشأ بموجب اتفاقية ١٦ أبريل سنة ١٩٤٨ والمجلس الأوربى المنشأ بموجب تصريح ٥ مايو سنة ١٩٤٩

والاتحاد الأوربى للمدفوعات : وفى نطاق دول أوربا الست : اتحاد الفحم — الصلب . Pool Charbon — Acier جماعـــة الدفاع الأوربى . الهيئة السياسية الأوربية) أو فيما يتعلق باختصاصاتهـا (اختصاص عام أونشاط متخصص أو اختصاص سياسى أو اقتصادى أوحربى أو مالى — . . الخ) . أو من حيث تكوينها أو سلطاتها (تنظيم خاص لهيئات دولية — علاقات مع الدول والحكومات) ولا يتسنى لأى منظمة دولية أن يكون لنشاطها أثر فعال ما لم يكن لها حظ من الكيان الذاتى ومع ذلك فإنها لا تفلح فى أن تظفر بالرضاء العام ونحن فى عصر تسوده بلبلة الافكار ، إلا إذا خلت تلك المنظمة من مساس جد خطير بسيادة الدول .

وأحدث المعاهدات ، وأصدق مثال فى هذا الشأن هو ما يتعلق بالجماعة الأوربية للفحم والصلب ، تتميز :

١ — باتساع اختصاصات الهيئات الدولية .

٢ — بدرجة عالية من الاستقلال المعترف به لهذه الهيئات .

٣ — باشراك البرلمانات فى نشاط الهيئات الدولية .

فبينما تدار الهيئات ذات الطراز التقليدى مثل الأمم المتحدة

ومجلس أوربا الاقتصادى بجمعيات ومجالس مكونة من مندوبين عن الحكومات وهيئاتها الدائمة (الأمانة العامة) موضوعة تحت إشراف هذه الجمعيات ، والمجالس ، فإن الجماعة الأوربية للفحم والصلب تشمل ، غير مجلس الوزراء ، سلطة عليا تمثل المصالح الخاصة لأوربا ، لأعضائها مركز خاص يعفيهم من التبعية لبلادهم الأصلية ، وجمعية مكونة ، لا من مندوبين حكوميين ، ولكن من ممثلى شعوب الدول الأعضاء ، وهكذا نرى من جهة ، ظهور هيئات طابعها الخاص أنها تعلو على الدول ، ومن جهة أخرى قيام علاقات مباشرة بين هذه الهيئات والبرلمانات دون واسطة الحكومات الوطنية وفى ذلك توضيح للمدى الذى تختلف فيه تلك الهيئات عن المؤتمر الدبلوماسى ذى الطراز التقليدى ، من المؤكد أن طريقة الانتخاب المباشر لممثلى الشعوب ، فى جمعية تعلو على الدول التى اقترحها مشروع معاهدة الجماعة السياسية لم تقبلها بعد أى حكومة من الحكومات ولكنها قد صارت فعلا موضوع مناقشات متعمقة وأن وصول أعضاء البرلمان إلى الهيئات الدولية مباشرة عن غير طريق مندوبى الحكومات أو إلى جانبهم أحياناً . إنما يرجع إلى ضرورة توسيع طريقة تكوينها ونظامها وإعطائهما طابعاً ديموقراطياً ، فى الوقت الذى تتسع فيه سلطات الهيئات الدولية .

ولما كان وزير الخارجية سـيد السياسية الخارجية والموجه للعمل الدبلوماسى فإنه يشغل مكانا ممتازا فى مجلس الوزراء وأمام البرلمان والرأى العام وتتمتع وظيفته بمكانة خاصة ومركزه باستقرار نسبي ، وقد شهدت الجمهورية الثالثة خلال ستين عاما ثلاثة وأربعين وزيراً للخارجية ولم تعرف الجمهورية الرابعة إلى اليوم سوى اثنين ينتمى كلاهما إلى نفس الحزب ولا يتمتع أى وزير آخر بمثل هذه الحرية فى العمل ازاء البرلمان . والمناقشات حول السياسة الخارجية ليست كثيرة،وقلما يكون لها أثر على مصير الحكومة أو حتى على توجيه العمل الدبلوماسى وهى تبدو ، أما سابقة لأوانها عندما تكون المفاوضات لا تزال مستمرة ، أو متأخرة عندما تكون قد انتهت . وإن رفض البرلمان للمعاهدات التى تم التوقيع عليها لظاهرة استثنائية للغاية ، وإذا كانت المشاكل الخارجية تؤدى إلى انقسام فى الرأى البرلمانى فإن انقسامه إلى جماعات منظمة بشأنها ، أقل من انقسام كل جماعة على نفسها ، إن لم يكن أقل من إنقسام رأى كل عضو على نفسه وفى هذا إبرازا لمسئولية المقيم فى كيه دورساى Quat D'orsay (وزارة الخارجية الفرنسية بباريس) ، وسلطته ، ولا يقتصر وزير الخارجية مع ذلك على توجيه المفاوضات والإشراف عليها ، ولكنه يفاوض بنفسه وهو فى نفس الوقت سيد العمل الدبلوماسى كما أنه الدبلوماسى الأول وهو الذى يفرض على المفاوضات بمحادثاته وتصريحاته وبرقياته ، تلك المواقف الحاسمة التى لا تنثنى والتى لها دور

بالغ الأهمية فى التاريخ الدبلوماسى ، وهو إذا كان خاضعا لسلطة رئيس مجلس الوزراء ، فإنه من النادر جدا أن يتوافر لدى هـــذا الرئيس فراغ يشرف خلاله فى الوقت المناسب على عمل مرءوسه القوى النفوذ كما أنه قد لا يكون على الدوام أهلا لذلك ونحن نذكر ما قاله تيير Thiers عن دى فور Dufaure « فليكن رئيسا لمجلس الوزراء ، ولكنه لن يفلح أبداً فى أن يكون وزيراً للشئون الخارجية فهو لا يعرف فى أى اتجاه يتدفق نهر الدانوب » .

وإذا كان يصعب ، مع الحالة الفكرية الراهنة ، إخضاع مشاكل السياسة ، الخارجية لقواعد النظام الديمقراطى والبرلمانى فإن مرد ذلك إلى أسباب متعددة ومختلفة المدى . صحيح أولا أن الأساليب البرلمانية معقدة للغاية وبطيئة أشد البطء ، بل قد يكون فيها من الخشونة ما قد يؤدى إلى شل حركات الفن الدبلوماسى اللبقة الدقيقة أو إلى القضاء عليها ، ومما لا شك فيه أنه يجب أيضاً ملاحظة أن الصراع السياسى فى صورته التقليدية يقتصر بصفة خاصة على المسائل المالية والاقتصادية والاجتماعية ، وأن العلاقة بين هذه المسائل والمشكلة الخارجية لا يدركها الرأى العام بوضوح ، ولكن نضج الرأى العام ليس وحده بيت القصيد ، فإن المناقشات البرلمانية موضوعة لامكان التعبير عن جميع المصالح وجميع الآراء قبل البت فى المسائل التى تدور حولها المناقشات ، وغرضها الأساسى هو إخضاع القرار الذى يتعين اتخاذه ،

لتبادل وجهات النظر على أكبر وأكمل نحو مستطاع ، هذا والطابع الرئيسى الذى تتميز به مناقشة السياسة الخارجية أمام أى برلمان وطنى هو استحالة مناقشة إرادة البلاد الأجنبية ومصالحها بصورة موضوعية وانتفاء كل تعبير منظم عن تلك الإرادة والمصالح وتحتم الرجوع ، لمعرفتها ، إلى الحكومات ونظرا لأن تلك المناقشات لا تكن من مقابلة وجهات نظر البلاد المختلفة بعضها ببعض مباشرة وآراءها ، فإنه لا يتحقق بها المبدأ الديموقراطى فى مشاكل السياسة الخارجية . وتكشف معظم الأحيان عن سوء فهم كبير للحقيقة الدولية وهذا النقص المحتوم فى التنظيم يفسر كذلك العواصف البرلمانية التى تثيرها على التوالى العواطف الوطنية والمثالية المسرفة التجريد . وليس من المبالغة فى شىء القول بأن المشاكل الدبلوماسية ، بحكم ذات طبيعتها تجعل البرلمانات الوطنية فى مركز حرج ، وان مسائل التنظيم الدولى لا يمكن تسويتها على نحو ديموقراطى أصيل إلا بواسطة برلمان دولى (un parlement international) .

ولعل فى ميلاد وانتشار الأحزاب السياسية التى تتخطى الحدود الوطنية ما يبرز خطورة المشكلة ، فمن الواضح أن سيادة دولة ما تتضمن استقلال سياستها الخارجية ولا يجوز أن ندهش ، ونحن فى عصر تنظيم دولى مضطرد إذا كانت بعض الأحزاب قد أدخلت فى مذاهبها برامج نشاط عالمى ورتبت جهودها على ذلك فى بعض

الأحيان تأثرا بمصالح بلاد أجنبية عنها، وكثيراً ما يصدم هذا المسلك الشعور الوطنى كما يجوز أيضاً أن يأخذ شكل الأعراض ، المرضية ومع ذلك فإنه، كما يجب أحيانا ترك الحرية للحكومة فى المفاوضات لتقبل الشروط التى يبدو أن مفاوضيها الأجانب يتمسكون بها أشد التمسك فإنه من المعقول أيضا أن تحدد الأحزاب برنامجها الدبلوماسى وفقا للمصالح التى توحى إليها نظرتها للعالم بأنها جوهرية، وإذا كان من الواجب على الديمقراطية الحرة أن تكفل احترام شرعية قرارات الأغلبية وتنفيذها، فإنه لا يجوز لها أن تحرم الأحزاب من حقها فى النظرة الدولية، وليس هناك ماهو أشد استثارة ولا أشق من وضع الحد الفاصل بين الاتساع المذهبي لمنهج نشاط عالمى يصدر عن حرية فى الرأى، وبين أشكال الدعاية التى ترمى إلى تفكيك عرى الدولة والتى يقمعها بشدة صارمة التشريع الوضعى فى أغلب البلاد. فأمن الدولة يبدو بمثابة الدرع السياسى الواقى لسائر القيم الاجتماعية الأخرى.

والمشكلة الأوربية اليوم هى أوضح مثل على هذه المأساة الأدبية ففكرة الوحدة الأوربية قد استهوت الكثير من العقول ، وخاصة أولئك الساسة الذين يقدرون قيم العبارات المجردة ويتخذون منها سلاحا لهم، فإذا ما أريد استخلاص نتائج واقعية من تلك الأصول فى الأمور الاقتصادية والحربية والسياسية ، تنكر لها الكثيرون

لأسباب مختلفة فى العديد من البلاد ومع ذلك فقد كان من العبث أن نأمل فى قيام ثورة عميقة كهذه بدون تضحيات ويهمنا فقط مقارنة تلك التضحيات بقيمة رأس المال الذى يقامر به ، فأولئك الذين يعتبرون أن تقسيم الاقليم الأوربى إلى دول تامة السيادة يقضى على شعوب أوربا بمستوى منخفض للمعيشة وعلى الاقتصاد الأوربى بحالة من الفوضى تستتبع البطالة على التوالى أو معا وعلى الشركات الأوربية بالفوضى أو الديكتاتورية فإنهم يبحثون فى الحقيقة قيمة الاعتراضات المختلفة التى تثيرها التعديلات الداخلية المنبعثة من الكيان الأوربى والتى قد لاتخلو من ملطفات ، وإذا كان صحيحا أيضا أن ألمانيا بقوتها الصناعية وعدم استقرارها الأدبى تكون عاملا مجهولا مخيفا فى الوحدة الاوربية فليس أقل من ذلك وضوحا أن الوقت الضائع يزيد فى صعوبة تسوية هذه المشكلة وأن كل عام ينقضى يضر بالمصالح الفرنسية ، وان نظاما ديمقراطيا أوربيا هو وحده الذى يستطيع أن يكفل على نحو واقعى اضمن صورة من التوازن الدائم بين فرنسا ألمانيا ولا يجوز أن يدهش الانسان من أن بعض البلاد الأجنبية تريد تعليق ضمانها أو معونتها على نجاح مجهود الاندماج ، فما الذى يحملها على الاهتمام بمجموعة من القوميات التى قدرت لها الفوضى الأدبية بغير علاج . ان هذا المسلك يتجاهل بعض عوارض النفسية الأوروبية ، ولكنه يصدر عن نظرة بسيطة وواقعية لأقل المقتضيات الاقتصادية قبولا للجدل واصطدام سياسة جريئة للانشاء الأوربى

بتقديرات المصالح المكتسبة وبشكوك الشيخوخة وبالأوهام الوطنية هو من الواقع الذى لامفر منه . على أن من المسلم به أيضاً أن شعوب أوربا لا يتسنى لها أن تستعيد الأمن والرفاهية وقوة شبابها ما لم تنعم بالاتحاد .

فاليوم نحن نلمح فى كلا الجانبين من الستار الحديدى يقظة القوميات فهل تشل هذه اليقظة الرغبة فى التنظيم الانشائى التى سادت ، منذ نهاية الحرب . النطاق الدولى أولا ومن بعده مختلف الميادين الاقليمية على نحو متواضع ، تلك هى مشكلة الدبلوماسية المعاصرة بحذافيرها وهى المشكلة التى يصعب على الحكومات الحرة ازاءها تكوين رأيها والافصاح عن إرادتها بالقبول ، لأن هذه المشكلة تؤثر أكثر من أى مشكلة أخرى فى سيادتها ، بل وفى وجودها .

الفصل التاسع

الدولة والبوليس

يقول مونتانى Montaigne أن بوليسنا عليل وداؤه عضال وأن كان لا يقضى عليه . فأوجه النقد التقليدية التى هو موضوعها أقدم فى فرنسا من الحريات فى معناها الحديث ، وهى تفسر بدور البوليس الهام فى تماسك الجماعات والدفاع عن الدول ، والرأى العام سريع فى كشف عجزه سرعته فى الشكوى من سوء استعماله للسلطة ، وتنص المادة ١٦ من قانون ٣ بروميير للسنة الرابعة على أن البوليس منشأ للمحافظة على النظام العام وحماية حرية الإفراد وأمنهم ، وطابعه الرئيسى اليقظة والانتباه ، والهيئة الاجتماعية بأسرها موضع عنايته .

ولما كان نظام تكوينه مركزاً فأنه يجب أن يكون مرناً للغاية فى تصرفاته ليتوصل إلى معرفة خفايا الناس والأشياء والأماكن والأوساط معرفة مباشرة ودقيقة وفعلية . وميزته تنحصر أولا فى ترتيبه ووفائه للسلطة واحترامه للقواعد المقررة له ، كما تنحصر فى آثاره الفعالة التى تفترض وسائل تتناسب مع أساليب خصومة وفى الوسائل العملية القوية السريعة التى يعجب بها الجمهور دائماً فى مخيلته ولكنه كثيرا ما ينحى عليها باللائمة عند ما يرى حقيقتها أو عند ما يصيغ رجال البوليس

علانية أساليبهم العملية فى صور نظريه . وقد قال نابليون « أن مهنة حكمدار البوليس لا يمكن تعلمها إلا بممارستها وأن أى شيء مما كتب فى هذه المادة لا يعطى فكرة واضحة عما ينبغى اتباعه فيها ».

أن وظائف البوليس متعددة ومن الصعب صياغتها ولو بصورة تقريبية ، ولما كان هو مسئولا عن حفظ النظام العام ، تعين عليه توقى حدوث الاضطرابات والإخلال بالأمن فى الطريق العام وغيره من الجهات وتفريق التجمهر والمظاهرات الممنوعة وتنظيم حركة المرور ومنع الاجتماعات الخطيرة وحماية الأشخاص والأموال . ولما كان هو الحارس على أمن الدولة وجب عليه مراقبة الحركات الهدامة أو الثورية وتلافى النشاط المباشر ضد السلطات الشرعية وحماية السلطات العامة والمظاهرات المرخص بها رسميا . ولما كان مكلفاً بالسهر على تنفيذ القوانين تعين عليه منع مخالفتها والبحث عن الجرائم والمجرمين وتسليمهم للعدالة .

وجميع مرافق البوليس ملحقة فى العادة بوزارة الداخلية فذكرى Fouchet كرهت الناس فى اسم واختصاص وزير البوليس وتتبع وزارة الداخلية من جهة إدارة عموم الأمن العام La Direction Genérale de la Sûrete Nationale بمصالحها الثلاث العاملة (الضبطية القضائية Police Judiciaire مراقبه أقاليم الدولة Surveillance du Territoire والتحريات العامة Renseignements Generaux) ومرافقها الخارجية

المنظمة فى شكل متدرج بحسب الأقاليم والمقاطعات والجهات ، ومن جهه أخرى حكمدارية البوليس المستقلة عن إدارة الأمن العام والمسئولة عن باريس والسين .

وتنظيم البوليس الإدارى معقد للغاية فقانون ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ بشأن تنظيم البلديات يوزع السلطات فى شئون البوليس بين العمدة ومدير الإقليم ، بين بوليس البلدية وبوليس الدولة . ولبوليس الأرياف نظام خاص ، ومع ذلك فأن العمدة لا يباشر سلطاته فى شئون البوليس إلا تحت إشراف السلطة التى هو مرءوس لهـا وعند ما يكون الأمن العام مهدداً يجوز للمدير أن يحل محله . وقد نقل قانون ٢٣ أبريل سنة ١٩٤١ الذى أعاد تنظيم جميع مرافق البوليس من يد العمدة إلى المدير جزءاً هاماً من اختصاصات بوليس البلديات فى القرى التى يبلغ عدد سكانها ١٠٠٠٠ نسمة أو أكثر كما أنشأ فى نفس الوقت بوليس الدولة فى هذه القرى ، ثم أعادت المادة ١٠٥ من الدستور بعد ذلك إلى العمدة اختصاصاته القديمة التى تقرر بقاء بوليس الدولة الموضوع تحت تصرفه لمباشرتها هذا ومن قبيل تسمية الأشياء بغير أسمائها الحقة تلك الفكاهة دأن الدولة وهى خادمة للقرية تظل سيداً حقيقيا لبوليسها» وتنص المادة ٣٩ من القانون المالى بتاريخ ١٤ سبتمبر سنة ١٩٤٨ على بقاء هيئة بوليس الدولة فى القرى التى تحدد بمرسوم . وقد اقترن هذا الإصلاح ذو الطابع المركزى بتغيير عميق فى نفس الاتجاه لنظام المستخدمين وقد أدى إنشاء المدرسة الوطنية للبوليس ،

فى نفس الوقت ، إلى تحسن ملحوظ فى التكوين المهنى . ولا شك أن الجهاز البوليسى الحديث أرقى فى تكوينه وتنظيمه من الجهاز الذى كان موجوداً فى عهد الجمهورية الثالثة .

ويفى البوليس الإدارى بأغراض عديدة ويتخصص فى كثير من المرافق . فهناك بوليس لمحلات لعب القمار وبوليس للتموين وبوليس للأجانب وبوليس للصحة وبوليس للعمل وبوليس للسكك الحديدية وبوليس اقتصادى وبوليس لتنظيم حركة المرور ... الخ وبعض هذه المرافق عند ما تطورت انفصلت عن بوليس البلدية وعن الأمن العام وصارت إدارات مستقلة . وقد شهدت وزارة الداخلية فى القرن العشرين انفصال جملة من المؤسسات الجديدة عنها وهى المؤسسات التى تبرر أهميتها المتزايدة استقلالها والتى صار لها سلطة خاصة فى عمل اللوائح وأحياناً مأمورون من حقهم أن يصدروا الأمر والنهى وأن يحرروا محاضر الضبط .

فأما عن حكمدارية البوليس التى تباشر عملها فى كل إقليم باريس وتشمل بوليس البلدية فى باريس والبوليس العام فى الوقت نفسه ، فهى منفصلة عن إدارة الأمن العام بوزارة الداخلية وتابعة للوزير مباشرة ، وهذا الوضع يفسر بما لمشكلة الأمن العام فى باريس من أهمية خاصة ولكن الإزدواج الذى يتضمنه هو مصدر للتعقيد والصعوبات الداخلية والضعف فى نظام البوليس ، ومن الأمور

المعروفة أن هذا الضعف ليس مصدرا للمساوىء فحسب إذ أن حكمدار البوليس يلجأ عادة إلى الطرق الإدارية أكثر من استعانته بوسائل البوليس القهرية (حالة هنريون سنة ١٩١٣ — وكارلييه سنة ١٩٤٩).

ويباشر البوليس الإدارى عمله عن طريق اللوائح والأوامر وسلطة الإكراه وهو يباشر سلطاته طورا عن طريق أحكام عامة وتارة بواسطة تدابير فردية وحينا آخر بواسطة عمليات التنفيذ الجبرى. ويعرف القانون كما يحدد فى كل مجال وبصورة واضحة كثيرا أو قليلا أساليب نشاطه ومهامه. وتختلف التدابير الضرورية بحسب الظروف والأحوال، فى حالة رد شخص ثمل إلى صوابه عنها فى حالة التحفظ على مجنون خطر أو طرد شخص أجنبي أو تفريق مظاهرة مسلحة. ويستحيل أن نقسم إلى فئات عامة دائمة التصرفات الصحيحة وتلك التى تكون غير سليمة، ويقاس نشاط البوليس بحسب مقتضيات الأحوال، وليس هناك قاعدة مطلقة لا تبيح مقتضيات النظام العام استبعادها، فالإكراه المادى وهو أقصى ما تلجأ إليه سلطة الدولة يدخل فى ولاية البوليس وإن كان استعماله منظما تنظيما دقيقا، وكلما كانت وسائل الإكراه أشد صرامة كلما ضاق نطاق

استعمالها وجاءت على سبيل الحصر . ومشاركة القوات المسلحة فى حفظ الأمن المنصوص عليها فى القانون القديم الصادر بتاريخ ٢٦ يوليو — ٣ أغسطس سنة ١٧٩١ تحكمها اليوم القواعد المحددة فى المنشور الوزارى الصادر بتاريخ ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤٧ . فاستعمال السلاح محوط بإجراءات وقائية بالغة ، وتحدد السلطة المدنية فى الإستيلاء الذى تجريه الغرض الذى تريد بلوغه . والسلطة العسكرية هى الحكم فى الوسائل المستخدمة ، وينقل نظام الأحكام العرفية سلطة البوليس إلى السلطة العسكرية ويوسع فى مجال تطبيقها .

وتتعقب الضبطية القضائية الجنايات والجنح والمخالفات وتجمع الأدلة وتسلم المذنبين للعدالة ، وهى تقوم أما مباشرة وأما بوصفها مساعداً لقاضى التحقيق بأعمال التحقيق والمعاينات واستجواب المتهمين والخصوم وسماع أقوال الشهود والضبط والتفتيش والقبض والسلطات الممنوحة لها هى سلطات مخيفة ، ينظمها قانون تحقيق الجنايات والنظم الخاصة بكل فرع من فروع الضبطية القضائية وهى سلطات واسعة بصفة خاصة فى حالة التلبس .

وليست الضبطية القضائية مع ذلك بنظام مستقل ولكنها الوصف

القانونى للهيئات المتعددة التى تساهم فى عمل مشترك يخضع بهذه الصفة لنظام خاص ، وهو تكييف مبهم على كل حال ، فقانون تحقيق الجنايات يخلط بين الضبطية القضائية والتحقيق التحضيرى فالمادة ٩ تخول الضبطية القضائية لرؤساء النيابة العامة ولوكلائها وقضاء التحقيق وقضاة المصالحات وضباط الشرطه ومن يليهم فى الدرجة من رجال الشرطة الذين يخولون هذه الصفة بقرار وللعمد ومساعديهم وإلى قوميسيرى البوليس وسكرتيريه ولمفتشى البوليس الذين يعينون بقرار وإلى خفراء الأرياف والغابات . والضبطية القضائية يهيمن عليها النائب العام وتقدير صحة عملياتها من اختصاص الجهات القضائية التى تفصل فى الدعاوى ، وتجوز مخاصمة رجالها أمام المحاكم القضائية .

وتنظيم الضبطية القضائية وسلطاتها ، هى المجال التقليدى المحدود الذى يلتقى فيه وجها لوجه المدافعون عن السلطة والمحامون عن الحرية ، فإن العلاقات بين قاضى التحقيق والنيابة وتبعيه الضبطية القضائية المطلقة لوزارة الداخلية ، والتحديد غير الكافى لتصرفات رجال الضبطية القضائية وأعمال التحقيق التى يقوم بها قاض مستقل والاشراف فى التحقيقات غير الرسمية والانابات القضائية ، هى بعض

موضوعات الجدل القديمة التى تثيرها فى فترات دورية بعض المآسى القضائية أومشروعات الإصلاح التشريعى ، وليس من المؤكد فى هذا الميدان المعقد أن أشد المدافعين عن الحريات الفردية حماسة يقترحون أكثر التدابير مضاء لكفالتها .

وكانت المادة العاشرة من قانون تحقيق الجنايات تخول مدير الاقليم سلطات الضبطية القضائية وذلك بسماحها له بأن يتخذ بنفسه أو بواسطة تلك الضبطية كافة التدابير الضرورية لإثبات الجرائم وتسليم فاعليها للمحاكم ، فهى بذلك كانت تجيز القبض الإدارى بمعناه الصحيح ، وكانت تستغل أحياناً لمنع المظاهرات وتفادى الاضطرابات وقد اعتقد المشرع ، تحت تأثير التفكير الحر بإمكان إلغائها سنة ١٩٣٣ ولكنه اضطر إلى إعادتها منذ سنة ١٩٣٥ وجعلها مع ذلك قاصرة فقط على الجنايات والجنح ضد أمن الدولة الداخلى أو الخارجى واشترط تقديم تقرير عنها لرئيس النيابة العامة فى ظرف أربع وعشرين ساعة ثم نص مرسوم أول يوليو سنة ١٩٣٩ بعد ذلك على أنه فى حالة الاعتداء أو التوتر الخارجى ، تعود إلى المدير سلطاته مهما كانت الجريمة التى يتعلق الأمر بها .

وللشرطة مؤلفات كتبت فى تاريخها ولوائحها كما أن لها أمجادها وأعلامها . وقد كان مصيرهم المحتوم جميعا أن فضلهم كان منكورا

وأنهم لم يعرفوا على حقيقتهم ، وقد وصف فونتينيل Fontenelle في سياق تقريظه لأميرالاى بوليس مدينة أرجينسون رسالة البوليس في أسلوب رائع فقال» . . . قمع استبداد التجار بالجمهور ، وفي الوقت نفسه أحياء تجارتهم ، والكشف عن أولئك الذين يخفون بمهارة أساليبهم الشريرة في صفوف الجماهير التي لاحصر لها ، ولا يضمرون للمجتمع غير التدمير والإيذاء ، فيطهر البوليس المجتمع منهم ولا يتسامح معهم إلا بالقدر الذي يكونون فيه نافعين له ، بالقيام بأعمال لا يود غيرهم القيام بها أولا يحسن أداءها مثلهم ، والتضييق في الانحراف بالسلطة في حدود الضرورة القصوى لمواجهة المقتضيات التي يتعين عليهم أن يكونوا على استعداد لمجابهتها ، وإبقاء مثل هذا الإنحراف في طي الكتمان وبقاؤه حبيسا فلا يفشى ولو تحت ضغط عقوبات غليظة ، وعلى البوليس أن يتجاهل ما يكون غض الطرف عنه أفضل من المعاقبة عليه . وعلى البوليس ألا يوقع العقوبة إلا لماما وحيث تفيد . وهو يتسرب بطرق خفية إلى داخل الأسر مع الاحتفاظ بأسرارها التي لم تبح بها طالما أن الضرورة لم تدع إلى استعمالها وأن يوجد في كل مكان دون أن يراه أحد . وأخيراً يحرك البوليس أو يوقف وفقا لما يريد الجمهور الكثيف القلق ، فهو الروح العاملة والمحركة على الدوام لتلك الكتلة الكبرى . . . . ، وللبوليس أساليبه

الفنية الخاصة ولكن استعمالها الصحيح مما يصعب وصفه كما أن له أيضا مثلة الأعلى الذى وصفه سان — جوست Saint- Just فى تقريره الشهير بتاريخ ٢٦ جرمينال من السنة الثانيه بقوله ، أن البوليس قد قام على مبادى غير سليمة ، فقد اعتقد الناس أنه مهنة الجواسيس — ما أبعد ذلك عن الحقيقة . . . يجب العمل على جعله يقوم على الضمير العام : هذا هو أفضل بوليس .

الفصل العاشر

الدولة والهيئات المحلية

لما كان اتساع الرقعة رمزاً للقوة التي هي أول ضمان للحريات ، فأنه أيضا أول عائق لممارسة السلطة[1] وعند ما تنشر إحدى الدول الحديثة سلطانها على أقاليم مترامية الأطراف فانها تفوض جزءاً من اختصاصاتها لحكام محليين وتنظم إصدار الأوامر تنظيما متتابعاً . وقد كتب نابليون الثالث في مقدمة المرسوم الرقيم ٢٥ نوفمبر سنة ١٨٥٢ يقول : «تسهل ممارسة الحكم من بعد ، ولكن الإدارة الحسنة لا تؤتي ثمارها إلا إذا كانت عن قرب ، ومهما يكن خضوع نظام هؤلاء الحكام المحليين للسلطة المركزية فإنهم يخضعون للمؤثرات الخاصة في دائرة اختصاصهم ، ويجب على الدولة ، لكي تكفل لهذه المرافق أقصى حد من الإنتاج ، أن تجعلها مطابقة لأوضاع الحياة المحلية الخاصة ولمصالح الهيئات الإقليمية . والدولة تسلم بوجود تلك الهيئات إذا كان وجودها يرجع إلى تاريخ بعيد أو تعمل على بعثها ، إذا كانت هذه الهيئات غير قادرة على تنظيم نفسها بنفسها . ويجب على الدولة ، على كل حال ، أن

---

(١) فيما يتعلق بموضوع الاتحاد الفرنسي يرجع إلى مؤلف الأستاذ كيلمان «الاتحاد الفرنسي» مطابع جامعات فرانسا مجموعة « ماذا أعرف ؟ » رقم ٤٢٨ .

تحدد علاقاتها بتلك الهيئات وأن تعمل على تأصيل نظمها وفقا لمبادىء القانون وأن توحد اختصاصاتها . وتنحصر مشكلة اللامركزية بأسرها فى مباشرة الحرية التى تمنحها الدولة لتلك الهيئات أو تتركها لها والاختصاصات التى تعطيها إياها أو تسمح لها بها ابتغاء تحقيق المصلحة العامة .

هذه اللامركزية قد أصبحت منذ عام ١٩٤٦ من الأصول الدستورية ، وتنص المادة ٨٥ من الدستور « على أن الجمهورية الفرنسية الموحدة التى لا تتجزأ ، تعترف بوجود الهيئات الاقليمية » وتضيف المادة ٨٧ إلى ذلك أن الهيئات الاقليمية تتمتع بحرية إدارة نفسها بواسطة مجالس منتخبة عن طريق الاقتراع العام Suffrage universel كما تنص المادة ٨٩ على « أن قوانين أساسية سوف توسع فى الحريات الإقليمية والبلدية » .

وترتبط هذه التصريحات الأساسية بتطور تاريخى طويل أدى إلى تفكيك الوحدة الإدارية القنصلية والامبراطورية مرحلة بعد أخرى ، وقد شرعت الملكية بعد رجوعها فى إعادة الحريات المحلية ثم تخلت عن هذا المشروع . وقد تضمن ميثاق سنة ١٨٣٠ فى هذه الناحية وعداً حاولت ملكية يوليو تنفيذه بوضعها نظاما لانتخاب مجلس بلدى Conseil municipal بموجب قانون ٢١ فبراير سنة ١٨٣١ ولانتخاب مجلس مديرية Conseil général بناء على قانون ٢٢ يونيو

سنة ١٨٣٣ وبزيادة اختصاصات الهيئات المنتخبة عن طريق عدة تدابير أهمها قانون ١٠ مايو سنة ١٨٣٨ بشأن مجلس المديرية . وفى سنة ١٨٤٨ ، ومنذ ذلك الوقت يطبق نظام الاقتراع العام فى الانتخابات المحلية كما هو مطبق فى الانتخابات السياسية . وقد استمرت الامبراطورية الثانية فى هذا التطور وزاد قانون ١٨ يوليو سنة ١٨٦٦ من اختصاصات مجلس المديرية . ويتميز أول عهد الجمهورية الثالثة بمجموعة من التدابير اللامركزية الأساسية التى بقيت دستوراً للتنظيم المحلى الحالى . قانون ١٠ أغسطس سنة ١٨٧١ بشأن المديريات وقانون ٢٨ مارس سنة ١٨٨٢ بشأن انتخاب العمدة (Maire) وقانون البلديات الصادر فى ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ . وفى سنة ١٩٢٦ بذل مجهود جديد نحو اللامركزية بموجب مراسيم بقوانين .

ولقد أثار هذا التطور آملا وخيبة أمل وحماسة وأحلاماً . وقد اعتنق اليمين واليسار على التوالى فكرة اللامركزية التى كانت موجهة ضد الادارة المستبدة فى دولة نابليون . وقد اتخذ رجال ملكية يوليو بعض التدابير لتحقيق اللامركزية لاعتقادهم إن التجارب المحدودة للديموقراطية المحلية لها رسالة تعليمية وأنها تسمح فيما بعد بقيام حرية سياسية أكثر ، ويحتل قانون البلديات الصادر فى ٥ أبريل سنة ١٨٨٤ مكاناً بارزاً فى صرح النظام الحر الذى شيد لفتح باب الجمهورية أمام الجمهوريين . والحال كذلك اليوم بالنسبة للاصلاحات

الإدارية التونسية والمراكشية ، ومنذ عهد رودون وحركة الكومون ، والاشتراكية الفرنسية تعتنق اللامركزية وسيلة للكفاح ضد الدولة البورجوازية التى تزداد سلطتها المطلقة ، فى نظر الماركسية ، كلما اشتد التهديد بهذه السلطة . كما ترى فيها أيضاً نظاماً منطقيا للادارة الاشتراكية والديموقراطية . وإذا كانت الديمقراطية الاشتراكية تضع اليوم برنامجا لامركزياً فانما ذلك بصفة خاصة لكفالة الحريات ضد البيروقراطيه المرتبطة بتدابير اقتصادية محكمة ، ولتخفيف أخطار هذا التنظيم وللحيلولة دون انتقال السلطات إلى مديرى العمل .

والكومون سابق فى وجوده على الثورة وهى فى أغلب الأحيان جماعة تاريخية طبيعية وحقيقة اجتماعية يعترف بها القانون وذلك بمنحها شخصية خاصة ولكنها ليست وليدة إصلاح إدارى . ويقول روايه كولار Royer Collard « ليست الدولة هى التى هيأت لولادة الكومون وإنما الكومون هى التى صاغت الدولة . فالكومون هى كالأسرة تسبق الدولة . فالقانون السياسى لم يخلقها وإنما وجدها قائمة أمامه » وهى تدار بواسطة مجلس بلدى وعمدة . وينتخب المجلس البلدى كل ست سنوات بأغلبية الأصوات عن طريق الانتخاب بالقائمة Scrutin majoritaire de liste وذلك فى الكومون التى يقل عدد سكانها عن ٩٠٠٠ نسمة وعن طريق التمثيل النسبى فى الكومونات الأخرى ، وهو يبت بقراراته فى شئون الكومون ويعتمد الميزانية

ويقرر إنشاء وتنظيم المرافق البلدية ، وللسلطات المركزية نوع من الرقابة على نشاط البلديات ، ويجب التصديق على بعض قراراتها لتصبح نافذة مثل اعتماد الميزانية ، وبعضها يجوز للسلطة العليا إلغاؤها أو تعديلها . وقلما تلجأ الحكومة إلى حل المجالس البلدية ، وينتخب المجلس البلدى العمدة لمدة ست سنوات وهى مدة نيابة المجلس ، ويعاونه فى أداء مهمته مساعدون ، واختصاصاته متعددة وهو يرأس المجلس البلدى ويدير المرافق البلدية فى نطاق القرارات التى يتخذها المجلس ويمثل الكومون ويوقع العقود ويعين موظفى البلدية وهو مناط به بوليس البلدية وغير مسئول أمام المجلس البلدى الذى لا يملك عزله ويمارس ، بخلاف ذلك ، بعض وظائف الدولة ، كاشهار الزواج وقيد المواليد والوفيات وتنفيذ بعض التدابير البوليسية والقرعة العسكرية ... الخ ومن حق المدير وقف العمدة وللحكومة حق عزله يجوز للمدير فى بعض الأحيان أن يحل نفسه محل العمدة للقيام بدلا منه ببعض لأعمال التى ينص عليها القانون .

ونظام المديريات نشأ عام ١٧٩٠ من رغبة الثورة فى توحيد نظم الإدارة المحلية والقضاء على الأنظمة الخاصة بأقاليم فرنسا وإنشاء إدارة منتخبة ، أضحت فى السنة الثامنة أداة رئيسية للنشاط المركزى يد الحكومة ولما كان إنشاؤها مصطنعا فى الأصل ، فقد كان ، فضلا عن ذلك فى عهد الامبراطورية وسيلة لإعادة النظام ونشر سلطان

الحكومة والإطار المحلى لمرافق الدولة ، ولكن نجاح هذا النظام كان بالغاً بحيث اكتسب حياة خاصة ، وصارت عاصمة المديرية مركزاً نشيطاً للمصالح الاقتصادية والاجتماعية ، وبذلك كرست وقوت حركة اللامركزية الإتجاه الذى كان قد صار حقيقة واقعة فعلا والمديرية التى هى بمثابة تقسيم إدارى للدولة ، هى فى نفس الوقت هيئة لا مركزية وكتلة حية ، وقد كان مصيرها بالطبع مختلفاً عن مصير المركز والأحياء التى ما هى إلا أقسام إدارية ودوائر انتخابية .

والمديرية تحتفظ اليوم بهذا الطابع المزدوج ، وكثير من مرافق الدولة ، كالإدارات المالية والطرق والكبارى والبوليس والتعليم فى الدرجتين الأولى والثانية والبريد والتلغراف والتليفونات (P.T.T.) لها فروع محلية فى المديريات تحت أسماء مختلفة ولكن المديرية هى أيضاً هيئة مستقلة لها شخصية خاصة يديرها جهاز منتخب هو مجلس المديرية . ومجالس المديريات تنتخب بأغلبية الأصوات عن طريق الاقتراع السرى الفردى فى كل مركز ، ومدة عضويتها ست سنوات ويجدد نصف عدد أعضائها مرة كل ثلاث سنوات ويصوت مجلس المديرية على ميزانية المديرية ويتداول فى الشئون الهامة فى حياة المديرية ، تلك التى نص عليها قانون سنة ١٨٧١ وقراراته واجبة التنفيذ بذاتها وهو يشترك فى الوصاية على القرى ويعتمد الحد الأقصى للضريبة الإضافية النسبية التى يصرح للمجالس البلدية باقرارها لموازنة

ميزانيتها ، وهو يشرف على المدير فى إدارة المرافق الإقليمية وفى تنفيذ ميزانية المديرية ، وهو يختار لهذا الغرض من بين أعضائه لجنة إقليمية تجتمع مرة على الأقل كل شهر وللمدير حق حضور جلسات مجلس المديرية وتعطى له الكلمة كلما طلب ذلك ويحضر جلسات اللجنة الإقليمية .

وطبقاً لقانون سنة ١٨٧١ فان المدير هو فى نفس الوقت ممثل الدولة فى المديرية وأداتها التنفيذية الفعالة فهو يراقب الأقسام الإقليمية لمرافق الدولة ، ويشرف على نشاط مجلس المديرية ويعد ميزانية المديرية وينفذها ويدير المرافق الإقليمية ويمثل المديرية أمام القضاء ويعين موظفيها ويبرم العقود الخاصة بها . وقد نصت المادة ٨٧ من دستور سنة ١٩٤٦ على نقل هذه الاختصاصات إلى رئيس مجلس المديرية وقصر دور المدير على تنسيق مرافق الدولة والرقابة الإدارية على الهيئات الإقليمية . وقد بقى هذا النص الدستورى بدون تنفيذ ، فان تطبيقه سيكون ثورة صغيرة ، إذ أن أمضى أنواع الرقابة التى تباشرها هيئة الدولة على المديرية ، هى وجود المدير الذى هو ممثلها القانونى فى قلب الهيئة الإقليمية نفسها ، وإذا كان مجلس المديرية يبدو فى نشاطه أقل تبعية للسلطة المركزية عن المجلس البلدى ، فان مرد ذلك فى الحقيقة إلى احتفاظ الدولة بالرقابة المباشرة على الإدارة التنفيذية الإقليمية ،

ولذا لم يكن من المستطاع أن يعهد إلى رئيس مجلس المديرية بادارة المرافق الإقليمية بدون تعديل النظام القانونى للمديرية بأكمله .

ولم تصدر بعد القوانين الأساسية التى كان يتعين بالتطبيق لحكم الدستور أن تمد فى نطاق الحريات البلدية والإقليمية ويجب أن يسبق أصدار تلك القوانين أو أن يحدث معه فى نفس الوقت مراجعة النظام المالى المحلى وهذا النظام عتيق وينقصه المرونة والالتئام على السواء ، والضرائب القديمة التى يستند إليها هذا النظام من قديم غير متمشية مع الأوضاع المعاصرة للحياة الاقتصادية ولم تعد تمثل سوى ثلث قيمة الميزانيات المحلية ، ولا تكفل الموارد الاضافية التى أنشئت فى صور مختلفة منذ سنة ١٩١٨ استقلالا حقيقياً للهيئات المحلية ، وتظهر المقارنة بين ميزانية الدولة ومجموع الميزانيات المحلية ، بعد فترة الحرب التى تميزت بالنقص النسبي فى هذه الميزانيات (١٢ ٪ بالنسبة لميزانية الدولة سنة ١٩٤٥) تظهر العودة التدريجية إلى النسبة المئوية التقليدية ٣٣ ٪ سنة ١٩١٣ و ٣٨ ٪ سنة ١٩٣٠ و ٢٤ ٪ سنة ١٩٣٨ و ٢٥ ٪ سنة ١٩٤٨ و ٣٠ ٪ سنة ١٩٤٩ و ٣١٪ سنة ١٩٥٠) ولقد رمت تدابير عديدة وعلى الخصوص التوسع فى الضريبة الاضافية على عدد العمليات وتخفيف بعض الأعباء الإجبارية إلى أن ترد إلى الهيئات المحلية درجة أكبر من الاستقلال المالى ، ولكن المعونة التى يجب أن تقدمها إليها

الدولة لتخفيف عدم كفاية مواردها تتضمن بالضرورة رقابة تتناسب معها . ويشكو ممثلوا الهيئات المحلية من أن ازدياد ميزانيتها يتضمن بصفة خاصة ازدياد النفقات التي تفرضها الحكومة ولا يعمل في الحقيقة أي شيء في سبيل اللامركزية الحقة . وهذه الشكاوى ليست مع ذلك مشروعة إلا في جزء منها ، لأن ميزانية الدولة تتحمل هي نفسها أعباء عديدة جديدة وأول نوع من المركزية يفرض نفسه ، ونعنى به العجز فيها والمرافق التي تؤدى إليه لا يتوانى في إثارة أشد المعارضات صرامة وعناداً .

أن التوسع في اللامركزية الإقليمية يصطدم اليوم من جهة أخرى بمعارضة الكثيرين ممن يعتبرون المديرية مجالا ضيقاً جدا ، وأن أول إصلاح يجب عمله هو تعديل مساحات المديرية وجعلها أكبر مما هي عليه الآن . ويظهر أن ازدياد سرعة وسائل النقل وطرق المواصلات وتكاثرها يبرر قيام دوائر إدارية أكبر من تلك التي أنشئت في السنة الثامنة . وينقسم الكثير من مرافق الدولة إلى دوائر إقليمية غير متطابقة في أغلب الأحوال ، ففي سنة ١٩٤٠ وسنة ١٩٤٤ أنشئت أقسام إدارية عامة بحسب المناطق وإن كانوا قد أقلعوا عن هذه المحاولة وأبقى اختيار الإقليم كدائرة انتخابية لعمليات الانتخابات السياسية ، لعواصم المديريات حيويتها الإدارية ، ومع ذلك فليس من المؤكد أنه من الممكن أو المناسب توحيد دوائر مناطق المرافق

العامة توحيداً تاما ، ويبدو أن الاتجاه الحالى هو من جهة إخضاع مختلف المرافق الفنية للدولة فى المديرية للمدير الذى هو رئيس الإدارة العامة ومن جهة أخرى أن يعهد إلى المفتشين الإداريين ، وهم الذين وضع نظامهم سنة ١٩٤٧ ، بسلطات واسعة فى مهمات غير عادية ، لحماية النظام العام والأمن الداخلى والتوجية العام للمرافق العامة وذلك فى نطاق يتفق والتقسيمات الإقليمية الحربية . والإصلاحات التى من هذا النوع يقصد بها اعطاء الإدارة المحلية مرونة وقوة إيجابية أكبر . ولا شك أنه لن يكون لهما قيمة دائمة إلا إذا اتسع نطاق المديرية وقد وضع المسيو ميشيل دبريه Michel Debré خريطة إدارية جديدة لا ترمى إلى إعادة الأقاليم التاريخية الرئيسية ولا إلى توحيد المناطق الإقليمية ، ولكن إلى تجديد الإدارة الإقليمية ، بجعل المديريات متفقة مع الإمكانيات الحالية للمواصلات وحركة المرور وإلى خفض عددها بذلك إلى النصف تقريباً . ومثل هذا الإصلاح يجب ألا يلقى معارضة من حيث المبدأ ما دام أنه قاصر على الإفادة من التسهيلات الجديدة لتخفيف عبء الجهاز الإدارى . وقد أشار إليه الدستور الذى تنص المادة ٨٦ منه على إعادة توزيع المديريات ، ومع ذلك فيتعين مراعاة أن هذا الإصلاح من ذلك النوع من المشروعات التى يصعب أجراؤها فى النظام البرلمانى .

ويثير نظام الكومون أيضاً مشاكل صعبة ، وليس توحيده

سوى مبدأ غامض يقوم على الرغبة فى إتاحة أنصبة من الحريات متساوية للكافة ولكن من الواضح أنه ليس فى الإمكان أن يعهد بمسئوليات واحدة إلى كومون لا تضم سوى بضع عشرات من السكان وإلى كومون يبلغ عدد سكانها مئات من الألوف أو الملايين من الناس ، فالقرى الصغيرة أحوج ما تكون إلى المعونة والتنشيط والتوجيه الحسن ، أما الكومون الكبيرة فإنها تتطلب دائماً نوعاً من الإشراف وأحياناً صوراً خاصة من الوصاية والرقابة ، ويعهد نظام كثير من المرافق العامة إلى الكومون بوظائف وأعباء مختلفة بحسب عدد سكانها ، وأحياناً يكون ضم بعض الكومون ضرورياً لإمكان إنشاء مرافق ذات منفعة مشتركة . أما مدينة باريس فإنها تتمتع بنظام خاص بها يتميز بصفة خاصة بتوزيع سلطات العمدة بين مدير السين وحكمدار البوليس ورئيس المجلس البلدى والعمد المعينين فى مختلف أحيائها ، وبنظام انتخابى دقيق وغاية فى الأصالة للانتخاب النسبى بواسطة قوائم الأقسام وتوزيع إجمالى للبواقى . وأن التوسع المأمول فى اختصاص البلديات يجعل من الضرورى اليوم تعزيز رقابة الدولة على المدن الكبيرة . كما أن التقدم الفنى والاجتماعى فى الزراعة يتطلب أيضا أشكالا إداريه جديدة لإنعاش القرى الريفية والأخذ بناصرها .

الفصل الحادي عشر

الدولة والتربية

يقول فيشت Fichte « الدولة ان هى إلا التربية المستمرة للنوع الإنسانى وقد كانت هذه العبارة جريئة فى الوقت الذى قيلت فيه ، ولكن إنسانا لا ينازع اليوم فى الوظيفة التعليمية الأساسية للدولة وإن كان لا يقر لها بالاحتكار فى هذا الميدان . وتنص مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ على أن « تنظيم التعليم العام المجانى المدنى فى جميع مراحله واجب حتمى على الدوله » هذا الواجب مزدوج : فهو يهدف أولا إلى ضمان ثقافة عامة وتعريف جميع الأشخاص معرفة تامة بقدر المستطاع بالعالم الذى يعيشون فيه وبموارده وثرواته ومشاكله . وعليه ثانياً أن يمهد لاعداد الشباب لما يعهد إليه به من عمل والأيدى العاملة لماستقوم به من حرف وأعمال مادية . ولقد قارنوا كل جيل جديد بقدوم جمع من المتبربرين يتلقفهم المجتمع ويبادر إلى إدماجهم فى نفسه ويحرص على تمدينهم ثم بقوم بالانتفاع بهم . فليس للمجتمع مشكلة أكثر حيوية من هذه المشكلة .

ويقتضى هذا المجهود الضرورى تنظيما ضخما كثير النفقات شديد

التعقيد كما يستلزم تقديم مساعدات لا حصر لها . ويجب على الدولة أن تجعل التعليم القيم فى متناول الجميع وأن تكرم شخصية التلاميذ وسلطة أسرهم وضمائر أساتذتهم . ولما كانت التربية هى تأثير فكر فى فكر آخر فإنه لا يمكن تصورها إلا فى جو طليق .

ومع ذلك فإنه يتحتم أن تستجيب لحاجات اجتماعية محددة وأن تكون وثيقة الرباط بالأساليب الفنية للتوجيه والاختيار المهنى ، ولذا كان الاشراف على البرامج والمؤهلات الدراسية عاملا جوهريا . كما أن مهمة التربيه يمكن أن تقوم بها جهات عديدة منها الأسرة والكنيسة والمؤسسة والمهنة والحرفة المادية . وفى هذه الحالة يتعين على الدولة أن تعين التعليم الذى تقوم به غيرها من الهيئات وأن توجهه وتراقبه كما أنه يمكنها أيضاً إنشاء مرفق عام مستقل لهذه الغاية ، ومهما تكن الطريقة التى تتبع فإن من الضرورى وضع خطة عامة لتحديد الحاجات وتقدير وسائل التنفيذ ووضع البرامج وجعل التعليم مطابقا للإمكانيات والحقائق والضرورات الاجتماعية .

ومنذ عهد الثورة الفرنسية والمشروعات الطامحة المنطلقة المنسوبة إلى Condorcet و Le Peletier انشىء نظام واسع من التعليم العام ما فتئ يتطور فى ظل جميع العهود وقد أحيا نابليون بعض المعاهد القديمة مثل الكوليج دى فرانس Collège de France ونظم على أساس متين الكثير من منشئات الثورة : الموزيوم (للتاريخ

الطبيعى) Musénm وكلية الهندسة العليا Ecole Polytechnique ومدرسة المعلمين العليا Ecole Normale ومهد الفنون والصناعات Conservatoire des Arts et Métiers وأنشأ شبكة مزدوجة من المدارس الثانوية (الليسيه) والكليات فى إطار الجامعة الشاملة . وقد قربت الملكية التى عادت للحكم بعد سقوط نابليون هذه الجامعة من الكنيسة . ولما كانت ملكية يوليو مهتمة بجعل التعليم فى متناول الجميع فقد جعلت من المرحلة الأولى مرفقا عاما وأكثرت من المدارس الابتدائية وأنشأت مدارس المعلمين الأولية وهيئة المعلمين الإلزاميين (Instituteurs) وفى ١٥ مارس سنة ١٨٥٠ وثق قانون فاللو Falloux العلاقات بين الكنيسة والتعليم العام بإخضاعه لنفوذها . وقرر حرية التعليم الثانوى ، وقد تابعت الامبراطورية الثانية سياسة التوسع فى التعليم الجامعى والمدارس وأعادت إلى الجامعة جزءا من استقلالها ازاء السلطات الكنسية ، وفى بداية عهد الجمهورية الثالثة أضفت مجموعة من القوانين المدرسية الصفة المدنية على التعليم وقررت مجانية التعليم الابتدائى وطابعه الالزامى ونظمت إنشاء المدارس الجديدة وإعادت تنظيم الإدارة الجامعية ، كما أنها إذ عممت حرية التعليم ، قد حددت من دور التعليم الحر بجعلها منح الدرجات العلمية احتكارا للتعليم الذى تديره الدولة . وأن الفترة من ١٩١٩—١٩٣٩ إذ شهدت أتمام سياسة الانشاءات المدرسية والتوسع التربوى قد تم فيها أيضاً

اعادة تنظيم التعليم الفنى بطريقة نظامية والتوسع فيه ، كما خصص أثناءها مجهود كبير للبحث العلمى .

ويستوحى نظام التعليم العام والتنظيم الإدارى للتعليم المبادىء الحرة ويحاولان كفالة الحيدة السياسية لهذا النظام عن طريق التوسع فى اللامركزية وهما يفسحان لتمثيل هيئة التدريس مجالا كبيراً منذ وقت طويل كما أنهما ينظمان اليوم تمثيل أولياء أمور التلاميذ والطلاب وتجاوز السلطة الأدبية للهيئات التمثيلية ، وخاصة للمجلس الأعلى للتعليم الوطنى نطاق ولايتها الادارية . والسلطة التأديبية من اختصاص جهات قضاء جامعية . وليس من المبالغة فى شيء القول بأن نظام الترقية ونظام التأديب فى التعليم يكفلان استقلاله على نحو أفضل وأعمق أثرا من كفالة الدستور استقلال القضاء .

والتعليم العام مدنى منذ أن نص على ذلك قانون ٢٨ مارس سنة ١٨٨٢ وأكدته مقدمة الدستور والصفه اللادينيه من آثار حياد الدولة التى لا يجوز لها وضع تعليمها فى خدمه مذهب دينى ، وهى الضمان للوحدة الأدبية لأمة منقسمة حول مسائل اللاهوت كما أنها تتضمن انتفاء كل رقابة كنسية على التعليم العام ، والطابع اللادينى لرجال التعليم وبرامجه . ويستبعد قانون ٢٨ مارس سنة ١٨٨٢ التعليم الدينى من برامج التعليم الابتدائى وينص على عدم جواز استخدام أماكن الدراسة فى هذا التعليم كما أن قانون ٣٠ أكتوبر سنة ١٨٨٦ يستبعد

القسس من وظائف التعليم فى المؤسسات الابتدائية العامة ولم يبلغ ذلك النظام مثل هذه الشدة فى التعليم الثانوى ولا فى التعليم العالى .

وتنص مقدمة الدستور على وجوب مجانية التعليم العام فى جميع مراحله . ومجانية التعليم فى أولى مراحله التى كان جيزو Guizot قد قرزها جزئيا سنة ١٨٢٣ قد عم انتشارها سنة ١٨٨١ . فاما عن مجانية المرحلة الثانية التى بدئت سنة ١٩٢٧ فإنها صارت قاعدة عامة سنة ١٩٣٦ وأعيدت بناء على أمر صادر من حكومة التحرير . أما فيما يتعلق بمرحلة التعليم العالى ، فإن الوعد الذى قطعه الدستور لم يتحقق بعد . ومع ذلك فان المجانية لا تكفى وحدها لحل المشكلة الاجتماعية فى هذا الصدد ولكفالة المساواة فى فرص الثقافة للجميع : بل يتعين بالاضافة إلى فكرة المجانية ، تقرير مبدأ تقديم منح تشجيعية للتلاميذ والطلاب تمكنهم من اشباع حاجاتهم المادية ومن مواجهة الاعباء التى تفرضها عليهم الحياة المدرسية أو الجامعية . وما زال هذا النظام آخذا فى الانتشار ولكن العبء المالى المترتب عليه يتضاعف تدريجيا فمجانية التعليم العام تغير مشكلة العلاقات بين التعليم العام والتعليم الحر وتثير من جديد مشكلة مسألة وجود المدرسة الحرة .

وتثير المعونة المالية التى تقدمها الدولة للتعليم الخاص مشاكل خطيرة فى فرنسا : ذلك أنه كان لمثل تلك المعونة من جهة ما يبررها فى شأن التعليم الذى يستهدف مصلحة عامة تكفلها الرقابة المفروضة

على هذا التعليم ، فإنه يبدو أن الصبغة الدينية التى تطغى على الأعم الأغلب من منشآته لا تتفق من جهة أخرى مع أى معونة تشجيعية فى دولة ذات شعار لا دينى وقد أثيرت المشكلة بوجه خاص فى عهد الجمهورية الثالثة بمناسبة التعليم فى أولى مراحله . فقانون سنة ١٨٨٦ وأن لم ينص على ذلك صراحة قد فسر مع ذلك على أنه يحظر صرف مثل هذه الاعانات للمدارس الابتدائية الحرة ، وما زال هذا الحظر قائماً ولكن حكومة سنة ١٩٤٠ قد رخصت بإعانة بعض فئات من تلاميذ المدارس الغير الحكومية . وإذا كانت هذه المنحة قد ألغيت عام ١٩٠٥ فإن المشكلة سرعان ما عادت إلى الظهور وانتهى الأمر بعد منازعات سياسية خطيرة ، بتغليب حلول أكثر سخاء مما اتبع فى سنة ١٩٤٠ وفى سنة ١٩٤٨ صرحت مراسيم بوانسون — شابوى Poinso - Chapuis للجمعيات العائلية بمساعدة تلاميذ المدارس العامة أو الحرة وللهيئات العامة بأن تمد إليها يد المعونة تحقيقاً لهذا الغرض وفى سنة ١٩٥١ أنشأ قانون بارانجيه — باراشان Barangé-Barachin إعانة مدرسية تستخدم لتمويل إنشاء المدارس فى التعليم العام ، وتوضع تحت تصرف هيئات أولياء أمور التلاميذ فى التعليم الحر ، ويرخص قانون أندريه — مارى André - Marie الصادر فى ٢١ سبتمبر سنة ١٩٥١ بشأن المنح الدراسية فى المرحلة الثانية من التعليم بمنحها للتلاميذ الذين يغشون المؤسسات الغير الحكومية ، ولقد ساد نظام شبيه بذلك فى التعليم العالى سنة ١٩٥٢ . وهذه الحلول بعيدة عن أن تتضمن مساهمة مالية

فى التعليم الحر تتناسب مع عدد التلاميذ الذين يرفع عبؤهم عن كاهل التعليم العام ، كما أنها ليست أقل دلالة على التخلى عن الفكرة اللادينية فى صرامتها القديمة .

كما أهملت الجمهورية الرابعة أيضاً أنواع الحظر التى وضعتها الجمهورية الثالثة بالنسبة لمدارس الجمعيات أوالطوائف الدينية: الحظر العام على الجمعيات الدينية إنشاء مؤسسات تعليمية (قانون ٧ يوليو سنة ١٩٠٤) الحظر الفردى على أعضاء الجمعيات الدينية غير المصرح بها المساهمة فى التعليم (المادة ١٤ من قانون أول يوليو سنة ١٩٠١) وقانون ٨ أبريل سنة ١٩٤٢ إذ أضفى نزعة حرة على نظام الجمعيات الدينية قد ألغى وجوه الحظر هذه بعد التحرير .

ان التوسع فى التعليم الفنى وترتيبه أمران أحدث عهداً من نمو التعليم العام . أن قانون أستييه Astier بتاريخ ٢٥ يوليو سنة ١٩١٩ بشأن التجارة والصناعة وقانونا ٢ أغسطس سنة ١٩١٨ و ٩ أغسطس سنة ١٩٣١ بشأن الزراعة قد وضعت تنظيما عاماً وسمحت بمجهود مالى هام وأن التعليم الابتدائى وهو إجبارى من سن السادسة إلى الرابعة عشرة قد امتد إلى السابعة عشرة بإضافة تكوين مهنى إجبارى ونظام هذا التعليم مرن للغاية ويستتبع معونات كثيرة ، فهو إلى جانب المؤسسات الوطنية التى هى المدارس الوطنية للفنون والحرف والمدارس الوطنية للمهن ومعاهد التعليم الفنى العالى (مدرسة السنترال ومدرسة

المعلمين العليا للتعليم الفنى) ... الخ يشمل مدارس الحرف التى أنشأتها الغرف التجارية ودراسات مهنية فى الأقاليم . والعنصر غير الحكومى فى التعليم الفنى هام للغاية وهو يدير مدارس معترفاً بها وخاضعة للأشراف الإدارى الخاص (المدرسة العليا للكهرباء ومدرسة الدراسات التجارية العالية ومدرسة الأشغال العامة مثلا) ومدارس غير حكومية بمعناها الصحيح تحت إشراف الإدارة ودراسات خاضعة لنظام مماثل — والدراسات والمدارس الخاصة أو المعترف بها يجوز إعانتها من جانب الإدارة سواء كانت الإعانات للتعليم أو منحا دراسية للتلاميذ .

أن نظام التعليم الفرنسى يجتاز اليوم فترة أزمة وتغيير عميق وهى الأزمة التى يظهرها التضخم المتزايد فى عدد التلاميذ والقصور فى الأمكنة وفى هيئة التدريس وكثرة عدد أنواع المعاهد الجديدة مع إنعدام التناسق بينها والتغيير الناشىء من الطرق التربوية الحديثة ومن أطالة مدة الدراسة ومن المجهود المنظم لجعل التعليم الشعبى متمشيا مع المطالب الاقتصادية والاجتماعية . وفى سنة ١٩٤٦ قامت لجنة لإصلاح التعليم برئاسة المسيو لانجفان Langevin بوضع مشروع عام يرمى إلى إنشاء تعليم أولى عام إلى سن العاشرة وتعليم للتوجية من ١٠ — ١٤ سنة وتكوين للتخصيص بعد ذلك ودراسة الزامية عامة لغاية سن ١٨ سنة ومثل هذا المشروع يمكن أن يوجه

العمل الاصلاحى توجيها نافعا حتى ولو اصطدم تطبيقه بنقص فى الوسائل المالية والمادية والإنسانية وليس التوسع فى التعليم الصحيح اليوم أقل ضرورة من تنظيم التخصص والتوجيه المهنيين فى التعليم لأنه إذا كانت الأمية لم تعد مشكلة خطيرة اليوم فى فرنسا فإن العلوم وتطبيقاتها الاجتماعية قد تقدمت على نحو أسرع من انتشار المعارف التى قد تكون هى موضوعاتها وليس من المؤكد أن المواطنين فى سنة ١٩٥٢ لديهم فكرة أوضح عن القوى الحقيقة للعالم الذى يعيشون فيه من الفكرة التى كانت لدى المواطنين سنة ١٨٤٨ الذين يدينون لهم بحق الانتخاب العام . ولاشك أن الحالة الراهنة للعلوم والفنون تقتضى زيادة لامحيص عنها فى البون بين المعارف التى نستخدمها وبين نشرها ولكن من الواجب على الأقل إنقاص هذه المسافة إلى الحد الذى لا يمكن ضغطها أكثر منه ، ومن جهة أخرى فإنه إذا كانت حرية اختيار المهن مبدأ واجب الاحترام فإن التكوين والتوجيه المهنيين يجب أن يكفلا الاستغلال الكامل للمواهب فى التعليم واستغلال التعليم ، والمواهب فى النشاط المهنى ، وليس هناك أسراف أسوأ من الأسراف فى القوى الإنسانية . والتعليم ولو أنه بالمجان بالنسبة للأفراد إلا أنه يجب أن يغل دخلا للجماعة وأن يكون أداة للتقدم السياسى الاقتصادى والاجتماعى . لاشك أنه لا يمكن جعله فى كل لحظة مساويا بالضبط للحاجات المتقلبة التى لا يمكن تقريرها مقدما ولا أحصاؤها على نحو دقيق ،

كما أنه من المناسب أيضاً مراعاة ألا يؤدى التوسع الهائل فى بعض أشكاله إلى بعض ظواهر عدم التأهيل الاجتماعى وألا تطغى بعض المهن الأخرى نتيجة للإقبال عليها . ويجب على الذين يثمنيهم الثمن الباهظ لنظام التعليم الحديث أن يقنعوا أنفسهم بأن فقدانه ليس أقل كلفة بما يترتب عليه من حرمان من التقدم أو من أشاعة للفوضى : وإنما يجب فقط مراعاة قيام نسبة معقولة بين انتشار الثقافة والتكوين المهنى من جهة وبين التوسع فى ضروب التكوين المهنى نفسه من جهة أخرى ، وفضلا عن ذلك فانه ليس من اليسير تحديدها ولا تطبيقها وأن أكثر الآراء حزما فى هذا الشأن هى أقلها خشية للتناقض ، وقد كتب فولتير إلى شالوتيه Chalotais يقول « أشكرك لتحريم الدراسة على الذين يفلحون الأرض ، وأنا الذى أزرع الأرض أتقدم إليك بطلب للحصول على عمال لا قساوسة مؤهلين » وبعد سنتين كتب هذا الزارع نفسه بوصفه فيلسوفاً إلى أحد أصدقائه خطابا كان أحرى به أن يوجهه إلى نفسه « لا يا سيدى كل شىء لم يضع متى أدرك الشعب أن له عقلا يفكر به ، وعلى عكس ذلك يضيع كل شىء إذا عومل على أنه قطيع من الثيران لأنها ستهاجمنا بقرونها إن عاجلا أو آجلا » وتلك حقيقة يجدر أن يتأملها أولئك الذين لا يقدرون فى الثقافة إلا جوانبها الرفيعة وأولئك الذين يعتبرون أن ملكة التمييز العقلى كما يدل عليه اسمها ليست أعدل الملكات توزيعاً بين الناس .

الفصل الثانى عشر

الدولة والرأى

يقول مونتايني Montaigne «أن الهيئة العامة يجب أن تعتد بأفكارنا» وهذه العبارة ذات نزعة حرة؛ لأنها تحتفظ للفرد بجزء لا يجوز تجريده منه من حرية الرأى . ولكن الرأى لا يكون حراً إلا إذا كان له ما يحميه ضد جميع ألوان سوء استعمال السلطة أو التأثير ، ويجب على كل تشريع ديموقراطى كفالة هذه الحماية أولا، وليست الديموقراطية فضلا عن ذلك مجرد نظام حماية الرأى ولكنها نظام سيادة الرأى أيضاً ، وهذه السيادة لا يمكن ممارستها إلا بتنظيم مناسب يكفل للرأى العام وسيلة صالحة صادقة ومعتدلة من التكوين والأعلام والتعبير .

ومهما يكن حظ جماعة ما من الحرية ، فأن هناك مع ذلك بعض القيم التى لا تقبل المساس بها علانية وتنكر التصريح بتجاهلها وتعاقب عليه وقد تحدث دستور سنة ١٧٩٣ عن حرية الصحافة المطلقة . أما إعلان سنة ١٧٨٩ الذى كان أكثر حيطة فقد نص على أن التعبير عن الآراء يجب ألا يخل بالنظام العام الذى وضعه القانون وعلى أن الإنسان يجب أن يسأل عن سوء استعمال تلك الحرية فى الأحوال

التى يعينها القانون وهكذا يرجع إلى المشرع تعيين الحد الذى يعاقب على مجاوزته فى الإفصاح عن الآراء .

وكان النضال فى سبيل حرية الرأى خلال القرن التاسع عشر كله والكفاح من أجل حرية الصحافة بوجه خاص نضالا ضد الإستبداد الحكومى والادارى وقد كان أحد الأوامر الصادرة سنة ١٨٣٠ موجها ضد الصحافة . وقد حرر القانون الصادر بتاريخ ١٩ يوليو سنة ١٨٨١ والذى ما زال إلى اليوم دستور الصحافة ، حرر هذه الأخيرة من العقبات المباشرة وغير المباشرة التى وضعتها الحكومة فى طريقها جملة أو فرادى فى ظل العهود السابقة، مثل الحصول مقدماً على ترخيص والرقابة والتأمين ورسم التمغة وقد قرر حرية المؤسسات المرتبطة بالصحافة كالمطابع والمكاتب والبيع بالتجول ولصق الاعلانات .. الخ. وأنشأ نظاماً للعقوبات أكثر تمشيا مع الحرية بتعريفه المتناهى فى الدقة لجرائم الصحافة، وبنظام الاجراءات المعقد الواقى وبجعل الاختصاص لمحكمة الجنايات . وقد قصر نظام المشروع الصحافى على مجرد القواعد الخاصة بالاقرار السابق وبضرورة تعيين مدير وكذلك الرقابة على الملاهى التى كانت خاضعة طوال عهد الجمهورية الثالثة المرسوم ٦ يناير سنة ١٨٦٤ قد استبعدت عملياً بالقانون المالى الصادر بتاريخ ١٧ أبريل سنة ١٩٠٦ الذى ألغى الاعتمادات الضرورية لمباشرتها .

ومع ذلك فأن هذه المشكلة لم تفقد شيئاً من واقعيتها إذ أنه من

الصعوبة بمكان حصر دائرة القيم الاجتماعية التى يتعين على الحكومة منع الصحافة أو أى وسيلة أخرى من وسائل التعبير من الاخلال بها، كما أن مختلف التدابير التى تتخذها لهذا الغرض تثير أعنف أنواع النقد، وإذا استبعدنا النصوص الاستثنائية التى صدرت فى فترات الحرب والاحتلال، لاحظنا أن التطور التشريعى الحديث فى هذه الناحية لا يسير اليوم مطلقاً فى اتجاه حر، وقد سبق أن اضطرت الجمهورية الثالثة فى سبيل حماية الأمن العام والروح المعنوية للجيش والآداب، إلى وضع عقوبات لأفعال جديدة لم يكن معاقباً عليها من قبل مع غموض فى توضيح حدودها وإلى وقف العمل ببعض الضمانات التقليدية فى قانون الصحافة بشأنها وكذلك فأن التعديل الذى أدخل سنة ١٩٣٩ على الجزء الخاص بأمن الدولة الخارجى من قانون العقوبات قد أجاز المعاقبة على الاعتداء على هذا الأمن سواء ارتكب عن طريق الصحافة أم بغيره من الطرق وذلك على خلاف جميع الضمانات المقررة فى قانون سنة ١٨٨١، وما زال هذا الاتجاه ملموساً اليوم أيضاً، فقد أحل أمر صادر سنة ١٩٤٤ محكمة الجنح محل محكمة الجنايات فى مواد الصحافة، كما أخضع قانون ١٦ يوليو سنة ١٩٤٩ المطبوعات الخاصة بالشباب لنظام مقيد، وقد غلظ نظام العقوبة على الجنايات والجنح وتحبيذ الجنايات عامى ١٩٤٥ و ١٩٥١، ومع ذلك فأن هذا يصطدم بمقاومة التقاليد الحرة فأن إجراءات المحاكمة فى مواد الصحافة كثيرا ما تنتهى بالفشل، كما أنه يندر أن يرفع البرلمان الحصانة عن الأعضاء

الذين يقدمون المحاكمة، ورغم ذلك فأن بعض الاصلاحات الحديثة ذات طابع حر مثل التشريع الذى يتوسع فى قبول الدليل من القاذف لاثبات ما قذف به .

وإذا كان من واجب الدولة إحترام حرية الرأى والتعبير فأنه تجب عليها أيضاً حمايتها ضد جميع وجوه سوء استعمال النفوذ الممكنة ، ويعتقد الكثيرون اليوم ، أنه يجب عليها ، منعاً لسيطرة رأس المال على الرأى العام ، أن تضع تحت تصرف التيارات الرئيسية فيه أكثر وسائل التعبير كافة وأن تكفل رقابة هذه الوسائل وأن تضمن توزيعها على أسس عادلة ومعقولة ، ويمكنها على الأقل ، دون النهوض بنفسها مباشرة بمسئولية الأعلام الموضوعى، أن تمنع احتكار بعض الأشخاص لوسائل التعبير ، وأن تكفل المناقشة المعارضة للأفكار والوقائع ، وكثير من التدابير الحديثة تصدر عن هذا التصور .

وفى ميدان الصحافة كانت الثورة ، التى أعقبت التحرير ، فى نقل المشروعات ، فرصة لتحقيق بعض مشروعات الاصلاح القديمة ذات النزعة الاشتراكية ولو بصفة جزئية وقد وضع أمر صادر فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٤٤ المؤسسات الصحافة قواعد نظامية جديدة تهدف أساساً إلى السماح للجمهور بمعرفة المؤثرات التى تخضع لها كل صحيفة . وقد أنشأ القانون الصادر فى ١١ مايو سنة ١٩٤٦ الشركة الوطنية للمؤسسات الصحفية وهو الذى يركز مهمات استغلال المؤسسات

التى فرض عليها الحظر بعد التحرير، ويضمن إدارتها ويراقب توزيعها بين المؤسسات الجديدة . والأمر الصادر فى ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٤٤ إذ أنشأ وكالة صحافة فرنسا قد عزز الموقف الذى سبق أن اتخذته حكومة سنة ١٩٤٠ التى كانت قد حولت فرع الاستعلامات فى وكالة هافاس L'Agence Havas إلى مصـــلحة فرنسية للاستعلامات ، وأخيراً فأن الأمر الصادر بتاريخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٤٤ قد جدد نظام البطاقة المهنية للصحفيين وهى التى يرجع تاريخها إلى قانون صادر بتاريخ ٢٩ مارس سنة ١٩٣٥ وتصدر جميع هذه التدابير عن الرغبة فى جعل تنظيم الصحافة والمشروعات المرتبطة بها خاضعة للقانون لتكون صدى صادقاً للرأى العام . وقد ظهر مجهود من هذا النوع فى ميادين أخرى واستمر العمل بعدد من التدابير المركزية التى اتخذت أثناء حرب ١٩٣٩ — ١٩٤٤ وفى اثناء الاحتلال فى شئون الاذاعة والسينما، بعد إعطائها صورة ديموقراطية كاملة بقدر الامكان . والاذاعة الفرنسية مرفق عام يتمتع بحق الاحتكار ، وهذا الاحتكار مطلق منذ الأمر الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٤٥ الذى ألغى جميع رخص الاستغلال السابق منحها للمحطات الخاصة، وفى سنة ١٩٤٢ وضع لها نظام خاص ولكنه مع ذلك جزء ألغته حكومة التحرير أولا ، ولكنها سرعان ما أعادته لما تبين لها الطريق الملتوى الذى ستضعها فيه دراسة نظام جديد . وهذا التصرف النبيل سرعان ما أعقبه عمل حكيم ، فأن قانون ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٤٦ إذ أنشأ هيئة قومية للسينما ومنح مديرها العام

سلطات واسعة ، قدرمى إلى إعادة تنظيم وضع مركزى للرقابة الإقتصادية والمالية لتجارة الأفلام بل حرص أيضاً على تدعيمها ، وهو النظام الذى نادى تقرير مشهور للمسيو كارموى Carmoy منذ سنة ١٩٣٦ بضرورته وهو النظام الذى قرر تشريع سنة ١٩٤٠ وضعه وكان قانون ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٤٠ الخاص بالتنظيم العام لصناعة السينما قد ألغى ثم أعيد على التعاقب مثل قانون نظام الإذاعة ، بواسطة حكومة التحرير ولا زال نافذاً إلى اليوم .

ولم تفلت الملاهى نفسها من هذه الإتجاهات نحو وضع الأشياء على أسس من المعقولية ، وإذا كان الأمر الصادر فى ١٢ أكتوبر سنة ١٩٤٥ يكرس إلغاء الرقابة على البرامج ، فأنه يعيد تنظيم ويؤكد نظام الرقابة على المشروعات والمهن المسرحية الذى أنشأه قانون ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٣ والذى يشمل على الخصوص ضرورة الحصول على تصريح بالاستغلال يمنحه وزير التربية الوطنية لمدير الملهى . ووجود قطاع قومى أمر قديم ، وقد أضافت الجمهورية الثالثة مسرح شايو الشعبى الأهلى إلى الكوميدى فرانسيز La Comédie Francaise وهى التى زاد فى أهميتها مرسوم صادر بتاريخ ٢٧ فبراير سنة ١٩٤٦ بإضافته إليها قاعة اللوكسمبورج ومجموع المسارح الغنائية الأوبرا والأوبرا كوميك .

وما زالت المسائل التى تثيرها الوسائل الفنية الحديثة للتأثير

فى الرأى العام بعيدة عن بلوغ درجة النضج التى تسمح بإصدار تشريع معقول ،ولقد عرضت على نحو واضح جداً غداة التحرير ولكنها لم تحل إطلاقاً، والنظام الحالى مكون من الجمع بين القوانين العملية التحريرية للجمهورية الثالثة والسلطات الواسعة التى أعطتها الإدارة لنفسها سنة ١٩٤٠ وسنة ١٩٤٤ ومن أجزاء مذهب جديد، وهو خليط غريب من الحرية غير المنظمة والاستبداد العارض والخيال الناقص فأن الإذاعة الفرنسية ووكالة الصحافة الفرنسية والصحافة فى مجموعها لم يوضع لهـــا النظام الذى وعدت به والذى تطالب به وتخشاه على التعاقب . وتنص المادة ٨ من قانون ١٧ أغسطس سنة ٩٤٨ على أن يظل نظام الإذاعة والتليفزيون وكذا نظام الصحافة داخلا فى نطاق التشريع وحده .

ومهما يكن تدخل الحكومة ضرورياً فى مسائل الأنباء، فأنه ينطوى على خطر جدى من المؤكد أنه يختلط بالرقابة الديموقراطية ويسمح بذلك باستبعاد القوى التى ترمى أن تؤثر تأثيراً سيئاً فى الرأى العام : الحكومة خاضعة للبرلمان والبرلمان خاضع للناخبين ولكن هذه الرقابة ليست وحدها كافية أو على الأصح ليست فعالة إلا إذا نظمت وتحصنت ضد بعض الأخطار وحصلت على التأييد الذى لا غنى عنه فهى يجب ألا تسمح للأغلبية السياسية أو للأغلبيات السياسية المتعاقبة باحتكار وسائل الأنباء والدعاية فإذا كان من الطبيعى أن تستخدم الحكومة

الإذاعة لشرح سياستها، كما تستخدم الجريدة الرسمية للعلم بقراراتها فإنه يجب أن يكفل للأقلية حق استخدام الوسائل الحديثة للتأثير فى الرأى العام بحيث لا يمكن الشك فى حيدة النظام فى مجموعه وربما أمكن تنظيم حيدة حقيقية بتمثيل الجمهور ورجال الصحافة المحترفين وبوجود بعض الشخصيات المستقلة التى تختار من عالم الآداب والفنون والعلوم والجامعة، وتوجد هيئات وقتية حيث تحيط الإدارة نفسها بالمجالس، ويتقدم لها منهم أكثر مما تطلب، وبقى، فيما يتعلق بالراديو مثل الأنباء والسينما، إيجاد نظام منطقى من اللامركزية المحدودة يحتفظ بحدود الرقابة الديمقراطية مع تجنب مخاطر التوجيه الحزبى، وفى الإمكان حماية الرأى العام دون توجيهه وتعليمه دون إرغامه، ولكن إلى أى حد وبأية وسائل وتلك هى المشكلة الحديثة للأنباء.

إذا كان الرأى يعبر عنه بالقول والكتابة والتعبير، فإنه يقوى أيضاً بالمظاهرات والاجتماعات والجمعيات، وقد كفلت الجمهورية الثالثة حرية جميع هذه الصور من النشاط الجماعى بقانونيها الكبيرين الصادرين فى ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ وأول يوليو سنة ١٩٠١، واللذين مازالا جزءاً جوهرياً من نظامنا السياسى، ومع ذلك فإنه قد أدخلت عليهما بعض القيود فى السنوات الأخيرة السابقة على الحرب وذلك لتمكين السلطات العامة من مواجهة الصور الحديثة من الاضطراب السياسى وتكوين الجماعات المسلحة شبه العسكرية. وقد تساءل الناس غداة

التحرير عما إذا لم يكن من الملائم وضع نظام خاص للأحزاب السياسية وهى التى تلعب دوراً هاماً فى تكوين الرأى العام وتوجيه البرلمان والحكومة . وسرعان ما هجرت تلك الفكرة لأن الأحزاب كانت ستخسر بهذا التنظيم الجديد ، والمشكلة الخالدة فى النظام البرلمانى ؛ سواء تعلق الأمر بالوسائل التى تستخدمها الأقلية لعرقلة عمل الحكومة السياسى أو تعطيل البرلمان كالقيام بالمظاهرات فى الطريق العام أو الإضراب فى المؤسسات أو العمل المباشر أو بالمزايا التى يهيئوها للأغلبية السيطرة على المرافق العامة والسلطات المتصلة بتولى الحكم لحقوق الأقلية وامتيازات الأغلبية يجب أن يكون لها ضماناتها وحدودها ويوجد فى هذه الموضوعات قواعد عديدة وفوارق أكثر على درجات متفاوتة فى تطبيقها ؛ فإن الدولة البرلمانية لا يجوز أن تجهل الأساليب الحديثة للعمل ولا يمكنها أن تتخلى عن سيادتها ولا عن المبادىء الحرة التى هى علة وجودها ، ولما كانت مخلصة لمنطق نظمها وواثقة من قدرتها ؛ فإنها تعول على الزمن صديق الحرية الذى يحيل الثورات إلى مطالب والعواطف إلى مصالح والمتقاتلين إلى متقاضين وزعماء الفتن إلى محامين وعلى مرونة تكوينها التى تسمح لتشريع تقدمى بسرعة التغلب على العمل وهذا أمل يتحقق أحيانا ويخيب كثيرا ولكنه لا توجد بدونه ديمقراطية برلمانية .

إن التقاليد الحرة تربط فى فرنسا ، مبدأ مدنية الدولة بحرية الرأى.

ويجب ألا يكون هناك تمييز بين المواطنين بحساب عقيدتهم الدينيه ، ومع أن الديانة الكاثوليكية يعتنقها عدد كبير من الفرنسيين فانها لا يجوز رسميا أن تكون دين الدولة كما كان الأمر فى ظل عهد سنة ١٨١٤ ولا دينا « تعتنقه الغالبية » كما كانت عليه الحال فى عهد سنة ١٨٣٠ ولا دين القنصل الأول كما كان الأمر فى السنة الثامنة ، وهكذا لا يجوز أن يشمل نظام الشعائر الدينية أى مشاركة كانت من جانب الحكومة وإن قانون ٩ ديسمبر سنة ١٩٠٥ إذ فصل الدولة عن الكنيسه وإذ أيد فسخ [1] الكونكوردا المعقود سنه ١٨٠٢ ، قد نقل إلى جمعيات غير حكوميه مهمة كفالة حاجات العبادة ، وبعد فترة من المقاومة لهذا النظام الجديد قبلت الكنيسه الكاثوليكيه تكوين جمعيات فى الأبروشيات تتيح تطبيقه عملياً وقد بقيت الدولة مع ذلك حامية الحرية الدينية وحرية العقيدة وهى تمنع السلطات المحلية من التعرض للطقوس الدينية ودق النواقيس والمواكب . . . الخ وهى تضع تحت تصرف القائمين على الشعائر ، المبانى المخصصة لها عادة وتتيح للكنائس استخدام الإذاعة كما أنها أحياناً تنظم تعاونها مع المرافق العامة وعلى الخصوص مع القوات المسلحة والسجون والمستشفيات .

والدولة نفسها تحتفظ برضا الرأى العام من حكمها عن طريق المراسم

---

(١) يشير بذلك إلى الاتفاق الذى عقده نابليون مع البابا بيوس السابع والذى نظمت بمقتضاه العلاقات بين الدولة الفرنسية والكنيسة الكاثوليكية .

والمظاهرات والرموز ، فالمادة الثانية من الدستور تحدد رمزها وهو العلم المثلث الألوان ونشيدها الوطنى المارسليز وشعارها وهو : الحرية والمساواة والإخاء : ومبدأها وهو حكومة الشعب للشعب وبالشعب
(Gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple).
ولا ينص القانون على أيام عطلة وأعياد فحسب ولكن أيضا على أعياد قومية واحتفالات عامة وألقاب الشرف المدنية والعسكرية والجنائز الوطنية . وهناك طقوس جمهورية قد تستحق الشرح أو ربما التحليل النفسى ، يكفل القانون والإدارة حمايتها وهذا التنظيم له مصادر متعددة التقاليد الملكية والأعياد الإمبراطورية والانفعالات الثورية والتقشف الجمهورى والتدابير وأنصاف التدابير البرلمانية ويحتفظ اللوجيون دونير بمكان فريد فى هذا التنظيم شبه الدينى ويذكر الإنسان فى أى عبارات شرح رودريه Rœderer للهيئة التشريعية إنشاءه أن هذا نظام سياسى يوجد فى الهيئة الاجتماعية وسطاء يوضحون للرأى العام أعمال السلطة فى رفق وأمانة ويمكن أن يرقى الرأى العام عن طريقهم إلى السلطة فهو نظام عسكرى يجتذب إلى جيوشنا تلك الطوائف من الشبيبة الفرنسية التى ربما كانت تميل بدونه إلى الدعة وهى صنو نعومة العيش ، وأخيراً إنه خلق لعملة من نوع آخر غير تلك التى تخرج من الخزانة العامة ولا يمكن استنفاد ينبوعها لأنها مستقرة فى الشرف الفرنسى .

أن الرأى العام هو صاحب حق السيادة فى جميع الأنظمة ، ولكن الديمقراطية ترمى إلى أن تجعل تكوينه والتعبير عنه فى إطار

منطقى ؛ وكل مشكلة الجمهورية فى معرفة ما إذا كان حكم الرأى العام هو حكم الآراء المضطربة أو أن الذين يطالبون بحكومة الفلاسفة لم يلقوا السلاح أبداً وقد لاحظ مونتانى أن أوهى الآراء هى أثبتها وأن أقلها شأناً وأضعفها هى أكثرها ملاءمة للحياة العملية . وليس سراً عند أحد أن العقيدة الراسخة فى الأشياء العادية هى أمضى عدة للنجاح ، كما أنها زيادة على ذلك باب الخلاص دون شك ، وربما كانت ضرورة احترام الرأى مصدرضرر اجتماعى أحياناً ولكن الضرر ليس أقل من ذلك عندما يحاول الإنسان أن يفرض على هيئة اجتماعيه تنظيما جديداً لم تهيأ بعد لقبوله من الوجهة الأدبية ، وأن بلبلة الأفكار التى تنجم عن ذلك تستتبع الاضطراب والتأخر ، ويجب على أولئك الذين يرون أن الإجراءات الدستورية بطيئة ومعقدة وأن تسيير دفتها شاق وإنتاجها محدود . وعلى أصحاب الإحساس المرهف الذى لا يطيق جو البرلمانات وعلى المتعجلين الذين لا يحتملون بطأ تقدم الافكار بين الرأى العام وبين جمهرة البرلمانيين ؛ على كل أولئك أن يقولوا ويرددوا القول مع كافور Cavour ما معناه « أن مجرد الاستماع إلى شكاوى المتظلمين حتى ولو لم يستجب إليها لأفضل كثيراً من اهمالهم فى غرفة الانتظار» . ومع إيفور ينجز (Ivor Jennings) ما معناه أن قيام النظام البرلمانى يهىء للمتذمرين فرصة التنفيس عما يجيش فى صدورهم من استياء ولولا وجوده لاتخذ تذمرهم مظهراً عنيفاً» .

ثبت موجز بالمراجع

(كلها بالفرنسية عدا ما أشير أمامه بغير تلك اللغة)

١ — الموسوعة السياسية تحرير رايمون آرون ، وبلانشيه وآخرون ، اللذين أشرفوا على موسوعة المستعمرات فى ٤ مجلدات الطبعة الثانية سنة ١٩٥١ م .

٢ — الديمقراطية والسياسة الخارجية بقلم جوزيف بارتلمى . الناشر ألكان سنة ١٩١٧ م .

٣ — المطول فى علم الاجتماع — بقلم جاستون بوتول . الناشر بايو سنة ١٩٤٩ م .

٤ — عصر المنظمين — بقلم برنهام — الناشر كالمان ليفى سنة ١٩٤٧ م

٥ — الجمهورية الثالثة فى عهدها الأول بقلم جال شاستينيه — الناشر هاشيت سنة ١٩٥٢ م .

٦ — التنظيم الاقتصادى للدولة بقلم برنارشينو — الناشر دالوز سنة ١٩٥١ م .

٧ — المذاهب السياسية الكبرى بقلم جان جاك شوفالييه — أرمان كولان سنة ١٩٤٨ م

٨ — مركز أوربا بقلم جى ده كارموى — الناشر دوما سنة ١٩٥٣م

٩ — نهاية الدولة الجمهورية بقلم ميشيل دوبريه — الناشر جايمار سنة ١٩٤٧ .

١٠ — الجمهوريه وسلطتها بقلم ميشيل دوبريه — الناشر ناجيل سنة ١٩٥٠ م

١١ — ما بعد الرأسماليه بقلم بيير ديتولان — الناشر المطابع الجامعيه الفرنسيه — سنة ١٩٤٦ م .

١٢ — سياسة العقوبة فى الدول المطلقة — بقلم هنرى دونديه ده فابر — الناشر سيريه سنة ١٩٣٨ م .

١٣ — تطور العلاقات السياسيه منذ سنة ١٧٥٠ م بقلم بيير دوكلو المطابع الجامعية الفرنسية سنة ١٩٥٠ .

١٤ — السلطة بقلم جوجليلمو فيريرو — الناشر بلون سنة ١٩٤٤م .

١٥ — الأمل الكبير للقرن العشرين — بقلم جان فوراستييه المطابع الجامعية الفرنسية سنة ١٩٤٩ م .

١٦ — الطرق المختلفة للمعرفة — بقلم روبير جيرار — المطابع الجامعية الفرنسية — سنة ١٩٤٥م .

١٧ — فرنسا والتوحيد الاقتصادى لأوربا بقلم إدمون جيسكار دستان . الناشر ميدسيس سنة ١٩٥٣م .

١٨ — سياسة الأحزاب فى عهد الجمهورية الثالثة بقلم فرانسو جوجيل — الناشر لوسي سنة ١٩٤٥م .

١٩ — طريق العبودية بقلم ف . ا . هايك — الناشر مدسيس سنة ١٩٤٥ .

٢٠ — فى السلطه بقلم برتران ده جوفنيل — الناشر بوركان سنة ١٩٤٥م .

٢١ — قواعد السياسة بقلم هارولد لاصكى — ترجمة فرنسية بقلم م . ل . روشيه — الناشر ديلاجراف سنة ١٩٣٣ .

٢٢ — خواطر عن ثورة عصرنا بقلم هارولد لاصكى — الناشر لوسيى سنة ١٩٤٧م .

٢٣ — المدينة الحرة بقلم ولتر ليبمان — الناشر ميدسيس سنة ١٩٤٥م

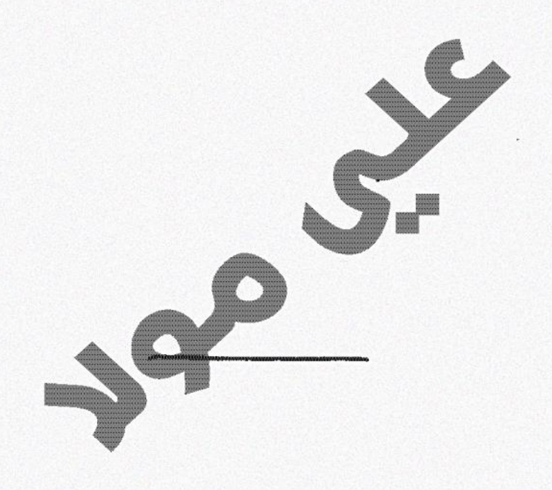
٢٤ — الحكومة المطلقة السلطة بقلم لودفيج فون ميز — الناشر ميدسيس سنة ١٩٤٧ م

٢٥ — الحكومات الأجنبية الحديثة (بالإنجليزية) بقلم أوج ، وزنك — الناشر مكميلان سنة ١٩٤٩ م

٢٦ — فلسفة السلطة بقلم الفريد بوز — المطابع الجامعية الفرنسية سنة ١٩٤٨ م

٢٧ — عرض تحليلى لعوامل السلام بقلم إيمرى ريف — الناشر تالانديه سنة ١٩٤٦ م

٢٨ — الموجز فى القانون الدستورى بقلم جورج فيديل — الناشر سيرى سنة ١٩٤٨ م



فهرس



شركة الأمل للطباعة والنشر
(مورافيتلى سابقاً)
ت:23904096 - 23952496

هذا الكتاب - على ضيق حيزه - قد ضم بين دفتيه شتات المرافق العامة التي تشغل بال الدولة والمشكلات التي تواجهها في مختلف نواحي نشاطها، وقد حرص مؤلفه على أن يستعرض أهم المشكلات التي أحاطت ببلاده في الداخل والخارج، ومن هذه المشكلات ما هو كبير الشبه بما يجرى في البلاد الأخرى، ومن ذلك مشكلات التربية، الشئون الاجتماعية، والاقتصادية والمالية ومسائل العمل والعمال.



www.gocp.gov.eg
www.qatrelnada.com.eg
www.althaqafahalgadidah.com.eg
www.odabaaelaqaleem.com

الغلاف ... د. خالد سرور

الثمن: جنيهان